

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RAQUEL RODRIGUES DOLZAN

**DESENVOLVIMENTO, COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA E
SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE DA CONFERÊNCIA MINISTERIAL
DE BALI DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

CURITIBA

2017

RAQUEL RODRIGUES DOLZAN

**DESENVOLVIMENTO, COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA E
SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE DA CONFERÊNCIA MINISTERIAL
DE BALI DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas, no Curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Maciel de Paula

CURITIBA

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. SISTEMA DE BIBLIOTECAS.
CATALOGAÇÃO NA FONTE

Dolzan, Raquel Rodrigues

Desenvolvimento, comércio internacional agrícola e segurança alimentar: uma análise da Conferência Ministerial de Bali da Organização Mundial do Comércio / Raquel Rodrigues Dolzan. - 2017.
106 f.

Orientador: Nilson Maciel de Paula.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Defesa: Curitiba, 2017.

1. Segurança alimentar. 2. Organização Mundial do Comércio. 3. Abastecimento de alimentos. I. Paula, Nilson Maciel de. II. Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III Título.

CDD 363.19



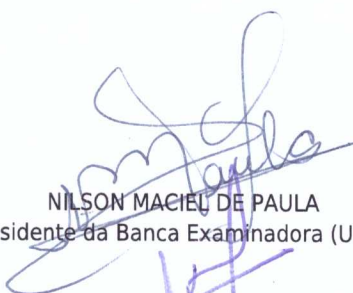
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS
Código CAPES: 40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RAQUEL RODRIGUES DOLZAN**, intitulada: "**DESENVOLVIMENTO, COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA E SEGURANÇA ALIMENTAR: UMA ANÁLISE DA CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE BALI DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO**", após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua

aprovação

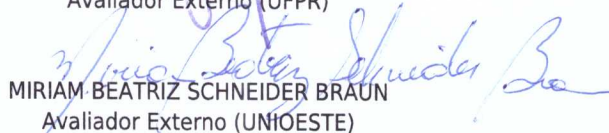
Curitiba, 17 de Fevereiro de 2017.



NILSON MACIEL DE PAULA
Presidente da Banca Examinadora (UFPR)



WELLINGTON DA SILVA PEREIRA
Avaliador Externo (UFPR)



MIRIAM BEATRIZ SCHNEIDER BRAUN
Avaliador Externo (UNIOESTE)

A todos aqueles que estão, ou
algum dia estiveram, em situação de
insegurança alimentar.

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização dessa pesquisa, registro aqui o meu agradecimento a elas. Em especial, a meu pai Vili, pelo entusiasmo com meus projetos e estudos e pelo apoio incondicional em todas as horas, e a minha mãe Valéria, em quem me espelho, para um dia me igualar em conhecimento.

Agradeço a oportunidade de estudar e de iniciar meu aprendizado como pesquisadora. Nesse processo, agradeço ao professor Dr. Nilson Maciel de Paula, meu orientador, pois sem ele o resultado não teria sido aprimorado. Por fim, agradeço à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro a essa pesquisa.

(...) o discurso não é simplesmente aquilo que traduz as lutas ou os sistemas de dominação, mas aquilo por que, pelo que se luta, o poder do qual queremos nos apoderar.

(FOUCAULT, 1996, p. 10)

RESUMO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é a instituição voltada à regulação do comércio internacional, sendo assim promotora da governança global. Desde 2001, com o início da Rodada Doha, houve uma importante transformação no que se refere à busca pelo aumento no índice de participação na Organização dos países em desenvolvimento, estabelecendo-se a institucionalização do discurso de direito ao desenvolvimento por meio do Mandato Doha e das coalizões Sul-Sul. Tendo em vista que estas são agrupamentos de países que cooperam e almejam o desenvolvimento e a participação nas decisões mundiais, as coalizões G-20 comercial e G-33, as quais têm como tema a agricultura, são grupos atuantes no âmbito da OMC. A partir da atuação do G-33 na Organização, por exemplo, a segurança alimentar tornou-se um tema recorrente nas atuais negociações internacionais relativas ao comércio agrícola. A partir disso, o objetivo desse trabalho é o de investigar a correlação de forças nas negociações agrícolas da OMC e as implicações da regulação do comércio agrícola para o futuro das negociações internacionais e para a construção de diretrizes para as políticas de segurança alimentar nacionais. Nesse contexto, como parte das negociações da Rodada Doha da OMC, a Conferência Ministerial de Bali de 2013 teve um significado especial no tocante à segurança alimentar, na qual foi abordada a formação de estoques públicos de alimentos como estratégia necessária para a segurança alimentar. Essa estratégia de desenvolvimento se concretizou como uma decisão, embora temporária, que permitiu aos países em desenvolvimento subsidiar a compra de alimentos para a formação desses estoques. Dessa forma, entra em questionamento os valores estabelecidos dentro da OMC de livre comércio e de desenvolvimento. Discute-se o fato de que esses dois valores não teriam sinergia quando, para se alcançar estratégias de desenvolvimento, o uso de medidas protecionistas se fizesse necessário. Essa decisão em prol da segurança alimentar pode ser vista como a efetivação da institucionalização do desenvolvimento e do aumento de participação de um maior número de países nas decisões da Organização. Assim, o estabelecimento de valores nos quais se defenda o protecionismo pode sinalizar uma mudança na Organização, contrariando as expectativas de expansão do comércio como a preconizada apenas por meio do liberalismo. Conclui-se então que, considerando-se o empoderamento dos países em desenvolvimento por meio da articulação entre os sistemas de técnicas e de valores proporcionando a distribuição de benefícios a países menos empoderados no quadro internacional, para se vencer o impasse da Rodada Doha serão necessários esforços para compatibilizar liberalismo e desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Segurança Alimentar. Organização Mundial do Comércio. Conferência Ministerial de Bali de 2013.

ABSTRACT

The World Trade Organization (WTO) is the regulatory body for trade, thus promoting global governance. Since 2001, after the launch of the Doha Round, there has been a significant increase in the participation rate in the Organization of developing countries, establishing the right to development through the institutionalization of the Doha Mandate and South-South coalitions. These countries play an important role in cooperation aimed at development and as well as in world decisions. The G-20 and G-33 coalitions, whose main demands are related to agriculture, are working groups within the WTO, especially the latter, which has given high priority in food security as the main in the current international negotiations on agricultural trade. The aim of this dissertation is to investigate the correlation of forces within the WTO agricultural negotiations, their impacts on agricultural trade regulation, and the implications for the construction of guidelines for national food security policies. In this context, as part of the Doha Round of negotiations, the Bali Ministerial Conference in 2013 had a special significance to food security, which addressed the formation of public food stockholding as an important strategy. Despite being a temporary decision, it allowed developing countries to subsidize the purchase of food for the formation of these stocks. In this way, the values of free trade and development established in the WTO were questioned. It is discussed the fact that these two values would not have synergy when, to achieve development strategies, the use of protectionist measures became necessary. This food security decision can promote the institutionalization of development and become a stepping stone for participation of other countries in the process of decision making of the Organization. Thus, the establishment of values in which protectionism is defended can be a signal of change in the WTO, contradicting the expectations that commerce will expand only through liberalism. It is then concluded that the empowerment of developing countries, through the articulation of the systems of techniques and values can benefit others, less empowered in the international framework. However, though this event contributes to break the deadlock of the Doha Round, efforts will still be needed to reconcile liberalism and development.

Key-words: Development. Food Security. World Trade Organization. Bali Ministerial Conference 2013.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| FIGURA 1 – Luzes do Globo (Earth at Night)..... | 23 |
| FIGURA 2 – Evolução do Comércio entre Membros da OMC..... | 25 |
| FIGURA 3 – Mapa FAO da Desnutrição (Prevalence of Undernourishment in the Population – percent in 2014-16) | 41 |

LISTA DE TABELAS E QUADROS

| | |
|--|----|
| TABELA 1 – Líderes nas Exportações e Importações de Alimentos | 42 |
| QUADRO 1 – Os possíveis efeitos da liberalização do comércio sobre as dimensões da segurança alimentar (The possible effects of trade liberalization on dimensions of food security) | 57 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| AMS | - Aggregate Measurement of Support |
| AoA | - Agreement on Agriculture (Acordo Agrícola) |
| Cepal | - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe |
| CoA | - Committee on Agriculture (Comitê de Agricultura) |
| FAO | - Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) |
| GATT | - General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) |
| LDCs | - Least-Developed Countries (Países de menor desenvolvimento relativo) |
| NAMA | - Non-Agricultural Market Access (acesso a mercados para produtos não-agrícolas) |
| OCDE | - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| OIs | - Organizações Internacionais |
| OMC | - Organização Mundial do Comércio |
| ONGs | - Organizações Não-Governamentais |
| ONU | - Organização das Nações Unidas |
| TFA | - Trade Facilitation Agreement (Acordo de Facilitação de Comércio) |
| SGP | - Sistema Geral de Preferências |
| SGPC | - Sistema Global de Preferências Comerciais |
| SSM | - Special Safeguard Mechanism (Medidas de Salvaguarda Especial) |
| SP | - Special Products (Medidas para Produtos Especiais) |
| UNCTAD | - United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas em Comércio e Desenvolvimento) |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 11 |
| 1.1 | CONTEXTUALIZAÇÃO E ANTECEDENTES | 13 |
| 1.2 | METODOLOGIA | 15 |
| 2 | DESENVOLVIMENTO E O COMÉRCIO INTERNACIONAL | 16 |
| 2.1 | CONCEITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO | 17 |
| 2.2 | O SISTEMA DE TÉCNICAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO | 21 |
| 2.3 | ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA DE VALORES RELACIONADO AO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO | 28 |
| 2.3.1 | A Conferência de Bandung | 29 |
| 2.3.2 | A busca pelo desenvolvimento: em direção às coalizões Sul-Sul | 31 |
| 2.3.3 | Cooperação e formação das coalizões Sul-Sul no início do século XXI | 33 |
| 3 | A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ARTICULAÇÃO ENTRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA E O DESENVOLVIMENTO | 36 |
| 3.1 | INSEGURANÇA ALIMENTAR, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE ALIMENTOS | 39 |
| 3.2 | A SEGURANÇA ALIMENTAR E O MERCADO DE ALIMENTOS | 44 |
| 3.2.1 | O Sistema Agroalimentar | 45 |
| 4 | REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA | 52 |
| 4.1 | O LIBERALISMO E O PROTECIONISMO PARA O COMÉRCIO AGRÍCOLA | 53 |
| 4.2 | A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO | 62 |
| 4.2.1 | A OMC e o Desafio da Legitimidade | 66 |
| 4.2.2 | A institucionalização do desenvolvimento na OMC | 68 |
| 4.2.3 | Rodada Doha | 70 |
| 5 | CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE BALI DE 2013 | 74 |
| 5.1 | HISTÓRICO DA CONFERÊNCIA | 74 |
| 5.2 | IMPLICAÇÕES DA CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE BALI E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR | 77 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5.3 | O IMPASSE DE DOHA E SUAS PERSPECTIVAS FUTURAS | 84 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 92 |
| | REFERÊNCIAS..... | 95 |

1 INTRODUÇÃO

A Organização Mundial do Comércio (OMC) desempenha papel fundamental na regulação do comércio internacional, no qual enfrenta alguns desafios em função dos quais sua legitimidade tem sido questionada devido ao baixo nível de participação efetiva por parte de países em desenvolvimento. Nesse sentido, entende-se que, com o advento da globalização, há um aumento da interação de um maior número de países na política mundial na qual Estados e organizações internacionais se voltam para a necessidade da formação de uma agenda internacional de desenvolvimento. Dessa forma, é importante compreender a noção de desenvolvimento presente no âmbito da OMC a partir das negociações entre os Estados-membro, cujos resultados são fortemente influenciados pela disputa entre perspectivas de liberalização e práticas protecionistas.

O discurso de direito ao desenvolvimento é estabelecido por países em desenvolvimento como uma ferramenta com o objetivo de modificar as relações de poder na sociedade internacional. Esse discurso retrata o embate norte-sul, de um lado o norte desenvolvido e do outro o sul, o qual deseja participar mais efetivamente das decisões mundiais e ter possibilidades para que possa crescer economicamente melhorando o bem-estar social. Assim, no mundo do início da segunda metade do século XX a temática norte-sul, a qual pauta o discurso do desenvolvimento, ganha maior relevância a partir da Conferência de Bandung de 1955¹. Nesse período, por meio de certas instituições, iniciativas e estudos procurava-se discutir a disparidade nas relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com o fim da Guerra Fria, há um reordenamento da configuração de poder mundial e é nesse cenário em que o discurso de desenvolvimento permanece e se renova. Nesse contexto, no início do século XXI, há a emergência das coalizões Sul-Sul, sendo iniciativas de cooperação para o desenvolvimento ligadas a temas específicos. Assim, as coalizões G-20 comercial e G-33 formadas no âmbito da OMC têm como foco as negociações do setor agrícola.

Tendo em vista que a agricultura é um tema que dificulta as negociações multilaterais de comércio, a Conferência Ministerial de Bali de 2013 da OMC, na qual

¹ Conferência Africano-Asiática realizada em 1955 em Bandung na Indonésia na qual se levantava a problemática norte-sul e as questões relativas ao desenvolvimento.

houve atuação decisiva do G-33, representou um avanço nas negociações dessa temática, sobretudo em relação à segurança alimentar, a qual tem sido bastante influenciada pela estrutura de funcionamento do comércio internacional. A especialização da produção agrícola por meio de um processo de monoculturação de grandes áreas associada a um processo de unificação do padrão de consumo alimentar impactou diretamente na dinâmica dos mercados internacionais e, conseqüentemente, nos sistemas alimentares nacionais. Assim, nas atuais negociações internacionais relativas ao comércio agrícola, o tema da segurança alimentar ganha destaque, especialmente a partir da alta de preços dos alimentos durante a crise de 2007. Desse modo, a OMC tem papel essencial como instituição reguladora do comércio internacional e como foro de negociações em busca de uma solução para o problema da insegurança alimentar.

Nesse sentido, entre as decisões da Conferência de Bali, embutidas no Pacote Bali, destaca-se aquela relativa à formação de estoques públicos de alimentos para segurança alimentar. Para esse tema, adotou-se uma medida temporária, chamada de *peace clause*, pela qual se concedia a países em desenvolvimento a permissão para violarem compromissos enquadrados como contra políticas agrícolas danosas ao comércio, as quais influenciam preços de mercado e quantidades produzidas. O país que se beneficiasse dessa cláusula deveria atender a exigências, como a de evitar distorcer o comércio, com efeitos danosos à segurança alimentar de outros países, e a de fornecer informações para mostrar o atendimento às exigências estabelecidas, originando-se, desse modo, diretrizes para as políticas alimentares nacionais. Assim, essa Conferência teve implicações técnicas, mas também políticas, sendo estas últimas refletidas no impasse em que está a Rodada Doha.

O objetivo deste trabalho, tendo em vista a decisão da Conferência Ministerial de Bali de 2013 sobre segurança alimentar, é investigar a correlação de forças nas negociações agrícolas da OMC e as implicações da regulação do comércio agrícola para o futuro das negociações internacionais e para a construção de diretrizes para as políticas nacionais de segurança alimentar. Assim, será importante entender como uma ação anunciada como estratégia de desenvolvimento ganha espaço nas decisões proferidas na OMC efetivando o empoderamento dos países em desenvolvimento. A partir da decisão de Bali relacionada à segurança alimentar, será avaliado se esse tipo de decisão ligada ao

desenvolvimento poderá representar na OMC um redesenho institucional no qual práticas protecionistas podem ser adotadas num ambiente institucional em que prevalecem princípios de livre comércio. Ademais, como valor importante para se concretizar um desenvolvimento de caráter humanístico e inclusivo, será estudada a noção de segurança alimentar e como esta é influenciada por um sistema agroalimentar global e pelo jogo político da regulação internacional.

O trabalho será dividido em quatro capítulos, além da introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo trabalha-se com a trajetória do estabelecimento do direito ao desenvolvimento ligando-o ao comércio internacional. Assim, além da conceituação de desenvolvimento, são apresentados dois sistemas que se relacionam à construção da noção de desenvolvimento: um sistema de técnicas, estabelecido em um período de globalização, e um sistema de valores, historicamente definido em busca do empoderamento de países. No segundo capítulo, é apresentado um panorama sobre a segurança alimentar a partir da noção de insegurança alimentar. Ademais, ao se abordar a segurança alimentar e o mercado de alimentos, destaca-se a formação e o funcionamento do sistema agroalimentar global. No terceiro capítulo, a regulação do comércio internacional agrícola é analisada a partir de duas referências, a da Organização Mundial do Comércio e a de oposição entre liberalismo e protecionismo para o comércio agrícola. Assim, tendo em vista as negociações sobre agricultura durante a Rodada Doha, liberalismo e protecionismo são definidos como as práticas de política e a OMC como o ambiente de formulação de regras para o comércio no qual as práticas serão validadas ou rechaçadas. No quarto capítulo, discute-se a decisão referente à segurança alimentar da Conferência Ministerial de Bali de 2013, contida no Pacote Bali, e as implicações e diretrizes dela derivadas para a política internacional e para as políticas alimentares nacionais.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E ANTECEDENTES

Ao se analisar o comércio internacional e a OMC, é importante compreender o desenvolvimento da Organização em sua dimensão política, a qual impactará nas políticas públicas nacionais. Aaronson e Abouharb (2011) entendem que a OMC é um foro de governança que não concede direitos diretamente aos produtores, consumidores,

corporações, entre outros, mas propicia um ambiente para que os países tomem decisões que geram esses direitos. Ademais, tendo em vista que a OMC deveria atuar de forma a permitir que um país tenha voz em relação a políticas danosas de outros países, Gehart (2004) ressalta que a Organização não é uma instituição puramente comercial, mas uma instituição de participação democrática internacional, tornando-se primordialmente política.

A OMC foi estabelecida pelo Tratado de Marrakesh assinado em 1994 quando do fechamento da Rodada Uruguai no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT – sigla em inglês). A estrutura e os processos da Organização atendem aos Estados membro para que estes realizem negociações e acordos com o objetivo de reduzir obstáculos no comércio internacional e de assegurar um ambiente de isonomia, contribuindo, dessa forma, para o crescimento econômico e o desenvolvimento. Nos últimos 15 anos, de acordo com Steger (2014), há um rearranjo de poder no interior da OMC, sendo que as disputas aí travadas resultam também em questionamentos em relação às políticas adotadas em seus tratados.

As negociações comerciais internacionais envolvem complexas relações de poder entre Estados nação e interesses de setores produtivos. As discussões e os acordos no âmbito da OMC são realizados em rodadas de negociação, tendo a atual Rodada Doha iniciado em 2001 com previsão de término para o ano de 2006, o que ainda não ocorreu. Após o início dessa rodada em 2001, estabelecia-se uma visão que contemplava o tratamento especial aos países em desenvolvimento, na qual a segurança alimentar também foi destacada. Assim, o Mandato Doha é entendido como um conjunto de diretrizes e de objetivos que guia as negociações. Esse mandato híbrido formado pela promoção da liberalização e do desenvolvimento gera dificuldades nas negociações, tendo em vista que a noção de desenvolvimento se tornou mais abrangente, não puramente de caráter econômico, mas abarcando as esferas econômica, social e política, tendo caráter humanístico e inclusivo. Nesse sentido, levanta-se a discussão sobre quais práticas de comércio podem atender melhor à busca por esse desenvolvimento, se liberais ou protecionistas.

Nesse contexto, deve-se ressaltar o estabelecimento do sistema agroalimentar global como um fator que influencia o funcionamento do comércio mundial agrícola. A partir disso, entende-se que o comércio não apresenta necessariamente o comportamento esperado, não funcionando, por exemplo, com o propósito de proporcionar segurança alimentar. Portanto, o livre comércio parece não ter os efeitos

desejados do ponto de vista do equilíbrio entre oferta e demanda. Além disso, tendo em vista a vocação liberal da OMC, a agricultura caracteriza-se como um tema difícil para as negociações por ser associada a práticas protecionistas, envolvendo interesses nacionais diversos. Tendo em vista esse contexto, mesmo após impasses, a Conferência Ministerial de Bali de 2013 surpreendeu e representou um avanço nas negociações dessa temática.

A Conferência de Bali foi o primeiro acordo no âmbito da OMC em que decisões foram estabelecidas. Foram dez decisões, sendo que em uma delas se prevê a aceitação de práticas protecionistas a serem realizadas por países em desenvolvimento com o objetivo de garantir a segurança alimentar. Desse modo, avalia-se que para que as negociações pós-Bali permitam que os países construam uma estrutura mais eficiente e equitativa das regras em matéria de comércio agrícola, uma abordagem que pretenda balancear as demandas por liberalização e desenvolvimento parece essencial para o momento. Assim, tendo em vista essa decisão sobre segurança alimentar da Conferência Ministerial de Bali, a partir de uma reconfiguração de contexto de demandas políticas, podem-se estabelecer diretrizes para a construção das políticas públicas alimentares nacionais. Dessa forma, questões como as de desenvolvimento, legitimidade da Organização, empoderamento dos países em desenvolvimento, segurança alimentar são essenciais para entender esse cenário e as transformações ocorridas na OMC.

1.2 METODOLOGIA

A pesquisa aqui desenvolvida é do tipo qualitativo. O desenho de pesquisa será o estudo de caso referente à segurança alimentar na Conferência Ministerial de Bali de 2013 da OMC. Assim, a partir de uma compreensão histórica, analisar-se-á o estabelecimento do discurso de desenvolvimento por meio da cooperação Sul-Sul: desde Bandung até as coalizões G-20 comercial e G-33 formadas no âmbito da OMC e ligadas à temática de agricultura. A partir desse contexto, serão analisadas as negociações comerciais internacionais ligadas à agricultura e a influência delas para a segurança alimentar. Para isso, optou-se pela revisão da literatura e pela análise de documentos oficiais, principalmente da OMC e FAO, e de dados secundários, particularmente aqueles relativos ao comércio de alimentos e à segurança alimentar. Para uma análise complementar, serão utilizadas reportagens e pesquisas de agências de notícias especializadas nas negociações da OMC.

2 DESENVOLVIMENTO E O COMÉRCIO INTERNACIONAL

Tendo por base a relação entre o desenvolvimento e o comércio internacional, a intenção desse capítulo é identificar os fatores envolvidos no empoderamento dos países em desenvolvimento no âmbito da OMC. Para esse fim, após se introduzir a evolução do conceito de desenvolvimento, serão apresentados dois sistemas que se relacionam à construção da noção de desenvolvimento atual: um sistema de técnicas, estabelecido em um período de globalização, e um de valores, historicamente definido em busca do empoderamento de países. Além disso, o capítulo é uma base importante para se cumprir posteriormente o objetivo de avaliar, tendo como foco as negociações agrícolas de comércio, se alguma ação que possa ser entendida ou anunciada como estratégia de desenvolvimento ganha espaço nas decisões relativas à agricultura na OMC. Essa estratégia seria uma noção abstrata que se refere essencialmente a ações e intervenções que podem ser tomadas apropriadamente para promover objetivos de desenvolvimento estritamente definidos (MARTINUSSEN, 1997). Assim, uma decisão estabelecida a partir de estratégias de países em desenvolvimento, no caso do comércio agrícola, por exemplo, sendo estas de caráter liberal ou protecionista, mas, sobretudo nesse último caso, podem revelar o empoderamento desses países e uma nova relação de poder entre os Estados.

Sendo a OMC a instituição reguladora do comércio internacional, para se entender a relação dos países em desenvolvimento com as questões comerciais, deve-se primeiramente compreender como esses países são entendidos dentro da Organização. Em seu âmbito, os países são classificados como desenvolvidos, em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (LDCs), sendo esta última classificação inserida no grupo dos países em desenvolvimento. De acordo com a Organização (2016l), aproximadamente dois terços de seus membros são compostos por países em desenvolvimento. Embora não haja uma definição oficial da OMC do que é um país desenvolvido, ou em desenvolvimento, cabendo a cada um se auto definir, “outros membros podem contestar a decisão de um membro utilizar-se de benefícios disponíveis para os países em desenvolvimento”² (OMC, 2016b). Nesse sentido, ser um país em desenvolvimento na OMC implica em

² Todas as traduções contidas na dissertação são da autora.

usufruir de certos direitos como, por exemplo, períodos de transição maiores em determinados acordos, a possibilidade de ser beneficiário do Sistema Geral de Preferências (SGP)³ e do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC)⁴.

Por ser uma categoria especial de países em desenvolvimento, os LDCs usufruem de benefícios específicos na OMC. Nos acordos multilaterais, reconhece-se que estes países devem ser beneficiados com a maior flexibilidade possível e que outros membros devem fazer esforços para reduzir barreiras à importação de seus produtos (OMC, 2016l). Os LDCs somam atualmente 48 países, sendo 36 membros da OMC (OMC, 2016e). Para estabelecer quais são os LDCs, adota-se no âmbito da OMC a classificação da Organização das Nações Unidas (ONU), na qual esses são definidos como “países de baixa renda que enfrentam impedimentos estruturais graves para o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2016c). Dessa forma, percebe-se que, no período recente, o sentido de desenvolvimento passou a incorporar a noção de sustentabilidade, a partir da qual prosperidade e oportunidade econômicas estão associadas ao bem-estar social e à proteção ao meio ambiente (ONU, 2016b). Ademais, é importante ressaltar que a noção de desenvolvimento reconhecida como válida pelas principais instituições internacionais terá reflexos na construção da política internacional, pois será provavelmente a partir dela que ações de cooperação e de benefício mútuo poderão ser definidas, por exemplo, nas negociações multilaterais de comércio.

2.1 CONCEITUAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Um indicativo para entender como o desenvolvimento é visto no âmbito da OMC se refere à questão econômica como um elemento essencial na regulação do comércio. Percebe-se também que o fator social está presente no entendimento de desenvolvimento, quando, por exemplo, é adotada a classificação da ONU para

³ O Sistema Geral de Preferências estabelecido em 1979 é um mecanismo de preferência comercial no qual os países desenvolvidos discricionariamente concedem preferências tarifárias aos países em desenvolvimento sem exigência de reciprocidade e sem necessitar obedecer à Cláusula da nação mais favorecida da OMC (na qual se um país concede preferência a outro, se vê obrigado a estender as mesmas vantagens a todos, sendo a base do multilateralismo).

⁴ O Sistema Global de Preferências Comerciais estabelecido em 1988 é um mecanismo de preferência comercial no qual os países em desenvolvimento concedam preferências tarifárias entre si, sem que seja necessário estendê-las a terceiros países.

países, na qual se considera a noção de desenvolvimento sustentável. Além disso, como são os membros que negociam, as decisões tomadas na OMC podem se limitar a um, ou a outro padrão de desenvolvimento de acordo com o entendimento dos países. Assim, consequentemente, prevalecerá a perspectiva de desenvolvimento das maiores forças na negociação.

Inicialmente, o estudo e os debates internacionais em torno do desenvolvimento tendiam a enfatizar os aspectos econômicos dos problemas dos países em desenvolvimento. Nessa lógica, ao se resolverem os problemas econômicos, outros problemas sociais seriam consequentemente resolvidos (MARTINUSSEN, 1997). Nesse sentido, segundo Martinussen (1997), nos anos de 1950, as teorias de desenvolvimento tratavam de crescimento econômico e transformação econômica, raramente fazendo considerações sobre política, ou cultura, por exemplo. Assim, até os anos 1970, conforme Veiga (2005), identificava-se o desenvolvimento como um progresso material que levaria à melhora dos padrões sociais. Ressalta-se que a falta de ênfase em questões internas políticas e culturais era inclusive replicada nas estratégias estabelecidas pelos próprios países em desenvolvimento. Desse modo, modelos eram elaborados com base nas potências industriais tanto do oeste quanto do leste – primeiro e segundo mundos – e caracterizavam distorções e concepções ideológicas para compreender o então terceiro mundo (MARTINUSSEN, 1997).

Somente em um período recente que, no pensamento *mainstream* da pesquisa sobre o desenvolvimento, se passa a compreender o desenvolvimento como um processo fundamentalmente político-econômico-social. A partir dos anos de 1990, de acordo com Veiga (2005), dá-se ênfase à reflexão sobre a natureza do desenvolvimento que se almeja, pois os resultados do crescimento da economia não se traduziam automaticamente em benefícios. Nesse período, atenta-se para a heterogeneidade como característica dos países, sendo que todos estão imersos nesse processo de desenvolvimento. Além disso, destaca-se que para os países não considerados desenvolvidos, são priorizados os termos como países em desenvolvimento, não desenvolvidos, de menor desenvolvimento relativo, ao invés de países de terceiro mundo ou subdesenvolvidos.

A condição de não desenvolvimento dos países é identificada por Furtado (1998) como um processo histórico caracterizado inicialmente em termos econômicos na forma de incrementos de produtividade dessas economias, não

necessariamente resultantes do processo de acumulação e dos avanços tecnológicos, mas fundamentalmente da expansão das exportações. Desse modo, conforme Furtado (1998, p. 24–25), “o que cria a diferença fundamental e dá origem à linha divisória entre desenvolvimento e subdesenvolvimento é a orientação dada à utilização do excedente engendrado pelo incremento de produtividade.” Assim, nos países desenvolvidos o excedente investido na indústria faria com que o sistema industrial crescesse por sua própria força. Por outro lado, nos países não desenvolvidos, por exemplo, o excedente da exportação de produtos primários poderia dar suporte ao incremento das importações expandindo o consumo de bens de acordo com o perfil de distribuição de renda do país (FURTADO, 1998). Assim, a partir disso, o autor determina o desenvolvimento, de forma mais ampla, como:

um processo global: transformação da sociedade ao nível dos meios, mas também dos fins; processo de acumulação e de ampliação da capacidade produtiva, mas também de apropriação do produto social e de configuração desse produto; divisão social do trabalho e cooperação, mas também estratificação social e dominação; introdução de novos produtos e diversificação do consumo, mas também destruição de valores e supressão de capacidade criadora. (FURTADO, 1980, p. XI)

Nessa definição, o autor caracteriza a ideia do desenvolvimento como um processo que ocorre em escala mundial e, como tal, em constante mutabilidade e também dicotômico, abrangendo não apenas características entendidas como positivas, mas também apresentando um lado negativo. Um processo de cooperação global e que permite a ampliação da capacidade produtiva não resultaria necessariamente em melhoramentos sociais, pois seria ao mesmo tempo gerador de estratificação social e dominação. Desse modo, a complexidade observada nesse processo aliada à heterogeneidade dos países são indicadores da dificuldade de se compreender e avaliar os reais resultados econômicos ou sociais do desenvolvimento, sendo este um processo com resultados desiguais para cada país.

O desenvolvimento está, portanto, relacionado a parâmetros como os graus de acumulação de capital aplicado aos processos produtivos e de acesso a bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno (FURTADO, 1998). Por outro lado, o desenvolvimento, ou a falta dele, não se relacionaria com a idade de uma sociedade ou de um país. Dessa maneira, “captar a natureza do subdesenvolvimento não é tarefa fácil, muitas são as dimensões e as que são facilmente visíveis nem sempre são as mais significativas.” (FURTADO,

1998) Nesse sentido, Martinussen (1997) ressalta a importância de se observar nos países em desenvolvimento suas tradições, as próprias estruturas e instituições políticas, econômicas e sociais como determinantes para seu desenvolvimento. Assim, o autor avalia que é um erro aplicar teorias, métodos e estratégias que se mostraram eficazes em países desenvolvidos a países com diferentes estruturas, condições internas e relações com o sistema internacional.

Contemplando essa visão de que cada país tem sua especificidade, Veiga (2005) considera que mesmo sem uma condição ideal e com baixos níveis de renda, a qualidade de vida pode ser melhorada por meio de um programa adequado de serviços sociais. Em sua perspectiva, a educação e os serviços de saúde podem ser produtivos para o crescimento econômico, corroborando com “o argumento em favor de dar-se mais ênfase a essas disposições sociais nas economias pobres, sem ter de esperar ‘ficar rico’ primeiro.” (VEIGA, 2005, p. 41) Do mesmo modo, para Sen “o impacto do crescimento econômico depende muito do modo como seus frutos são aproveitados.” (2000, p. 61) O autor considera que o crescimento econômico deve ter sua contribuição também julgada pela expansão de serviços sociais que possibilita, não limitando esse julgamento apenas a considerar o aumento de rendas privadas. A questão do desenvolvimento é, desse modo, atrelada à ideia de liberdade de forma que “a privação de liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social, ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica.” (SEN, 2000, p. 23)

A economia é certamente uma base importante de sustentação para o entendimento do desenvolvimento, embora seja importante destacar que a noção de desenvolvimento é mutável, pois é caracterizada a partir de um sistema de valores (FURTADO, 1998). Nesse trabalho, o conceito de desenvolvimento que se almeja abarca as esferas econômica, social e política, tendo caráter humanístico e inclusivo. Nesse ponto, a visão elencada de desenvolvimento não abrange como ideal práticas como as que levaram alguns países ao desenvolvimento no passado. Um exemplo disso, conforme Chang (2004), era a disseminação do trabalho infantil nos países desenvolvidos em seu período de industrialização no século XIX. Assim, por essa noção de um desenvolvimento humanístico e inclusivo se rejeita a aceitabilidade de trabalho infantil e escravo, de insegurança alimentar que, nos séculos seguintes a esse período de industrialização desses países, foram

sobretudo deslocados para a periferia (países em desenvolvimento), sendo incorporados em um sistema globalizado de divisão social do trabalho.

A seguir, procurar-se-á entender o surgimento de forças existentes na OMC a partir da trajetória de estabelecimento do direito ao desenvolvimento político-social-econômico. Assim, os caminhos em busca desse direito podem propiciar que demandas internas de desenvolvimento sejam articuladas à externa, tornando-se parte de uma agenda internacional. Não invalidando as diversas facetas e dimensões existentes nesse processo complexo em busca do desenvolvimento, optou-se nas próximas duas subseções pela análise de: um sistema de técnicas estabelecido em um período de globalização e um de construção de valores desenvolvido historicamente. Sem desconsiderar a heterogeneidade dos países em desenvolvimento, tendo em vista que alguns se destacam economicamente, os sistemas elencados serão ferramentas para se identificar elementos de empoderamento desses países. Assim, entende-se que se pode desenvolver a técnica baseada nos valores de desenvolvimento, ao mesmo tempo, por meio da técnica pode-se permitir o fortalecimento dos valores elencados com o empoderamento que esta pode proporcionar a alguns países. Desse modo, cada país será influenciado e poderá influenciar nas negociações internacionais de comércio estabelecendo-se um jogo de poder, inclusive dentro da OMC.

2.2 O SISTEMA DE TÉCNICAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Nesta seção a técnica é interpretada a partir da evolução do meio geográfico estabelecida por Santos e Silveira (2001), a qual considera categorias que culminam no meio técnico-científico-informacional. Assim, são possíveis a observação e a compreensão da transformação que a técnica permite geograficamente, possibilitando entender recursos materiais e de conhecimento como meios para obter riqueza e alcançar o crescimento econômico almejado pelos países em desenvolvimento. Ademais, para complementar a análise, dados estatísticos de comércio mundial serão utilizados para entender a transformação do comércio desde a criação da OMC. Dessa forma, de acordo com a análise, a acumulação de recursos e de volume de comércio poderão ser um indicativo do processo de

desenvolvimento econômico e de empoderamento dos países em desenvolvimento, caracterizando o sistema de técnicas.

A chave do processo de desenvolvimento econômico, que é a passagem das economias para atividades de maior valor agregado, segundo Chang (2004), não ocorre de forma natural, para a qual são necessárias políticas industriais, comerciais e tecnológicas adequadas à realidade do país e corretamente implementadas. A dificuldade envolvida nesse processo está diretamente relacionada ao argumento de que, “como a industrialização em cada época se molda em função do grau de acumulação alcançado pelos países que lideram o processo, o esforço relativo requerido para dar os primeiros passos tende a crescer com o tempo.” (FURTADO, 1998, p. 23) Além disso, quando o atraso relativo alcança certo ponto, o processo de industrialização sofre importantes modificações qualitativas, não se orientando mais “para formar um sistema econômico nacional e sim para completar o sistema econômico mundial.” (FURTADO, 1998, p. 23)

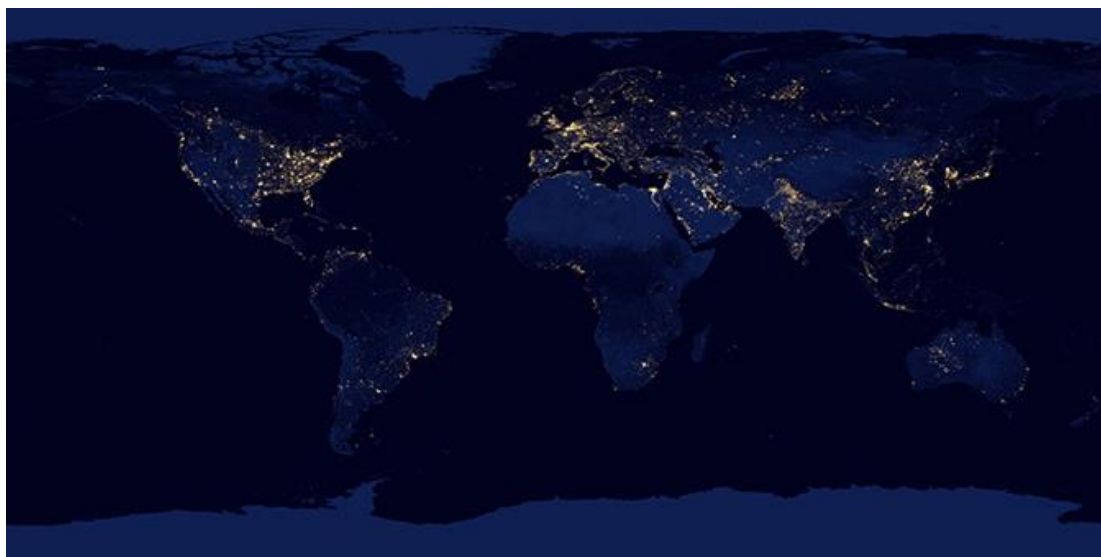
A formação do sistema econômico global é influenciada por um complexo processo econômico, político e social. De acordo com Santos (2000), a globalização foi possibilitada no século XX a partir da existência de um novo sistema de técnicas e do resultado de “ações que asseguram a emergência de um mercado dito global, responsável pelo essencial dos processos políticos atualmente eficazes.” (2000, p. 24) Para o autor, os fatores que definem a globalização são a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta e a existência de um motor único na história. Assim, a unicidade da técnica é o conjunto de técnicas que envolve todo o planeta sendo possível pelo desenvolvimento da ciência; a convergência dos momentos é entendida como a possibilidade de atuação global em tempo real; a cognoscibilidade do planeta é a capacidade de se ter um conhecimento concreto do mundo; e a existência de um motor único na história é a ideia de se ter um sistema unificado de técnicas planetário que permite ações globais (SANTOS, 2000). Desse modo, é a partir desse contexto que se procura compreender a influência da técnica sobre a noção de desenvolvimento.

Partindo-se do pressuposto de que a técnica interfere no plano físico, geográfico e ao atrelar o meio geográfico à técnica e à ciência, Santos e Silveira (2001) elencam quatro meios geográficos: o natural, o técnico, o técnico-científico e o técnico-científico-informacional. No meio natural, a técnica era subordinada à natureza, “a presença humana buscava adaptar-se aos sistemas naturais” sendo

que os elementos ainda não tinham propriamente uma função técnica – como exemplo, uma casa abrigo (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 27). Diferentemente, no meio técnico existiam objetos que cumpriam uma função técnica, como exemplo o engenho de açúcar. Posteriormente, o meio técnico-científico representou a cientificização da técnica, a qual ocorreu a partir da Revolução Industrial (SANTOS; SILVEIRA, 2001). O último meio, que se expande sobretudo a partir da década de 1970, é o técnico-científico-informacional, caracterizado pela união entre a ciência e a técnica em conjunto com significativos recursos de informação e conhecimento, desse modo, constituindo a cara geográfica da globalização.

Como observado a seguir na figura 1, os territórios em que se pode perceber a existência do meio técnico-científico-informacional, os quais atraem mais capitais, estando em vantagem em relação àqueles que não dispõem de recursos, podem ser percebidos como espaços luminosos. Diferentemente, os territórios que se afastam dessas características de alta densidade informacional e técnica são considerados espaços opacos (SANTOS; SILVEIRA, 2001). Os territórios luminosos podem ser visualizados como essa cara geográfica da globalização. Desse modo, o desenvolvimento estaria relacionado à acumulação de uma maior quantidade de luzes.

FIGURA 1 – Luzes do Globo (Earth at Night)

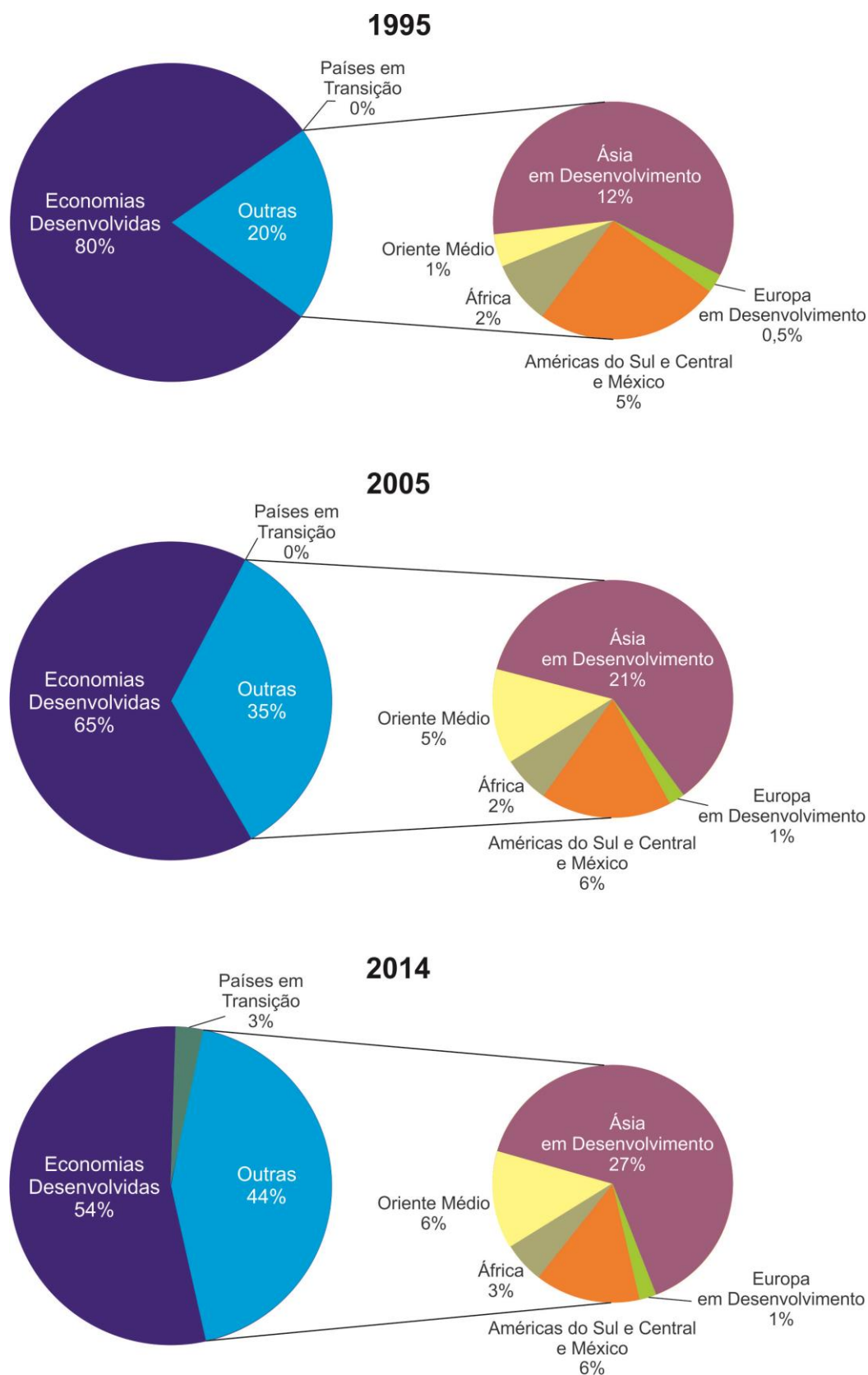


FONTE: NASA Earth Observatory/NOAA NGDC, 2012.
Disponível em: <https://www.nasa.gov/mission_pages/NPP/news/earth-at-night.html#.V1mMb5ErK01> Acesso em: 08/06/2016.

Ao se analisar a foto, a conclusão é bem semelhante a uma afirmação de Furtado sobre o desenvolvimento, a de que para o observador “parece evidente que o subdesenvolvimento está ligado a uma maior heterogeneidade tecnológica, a qual reflete a natureza das relações externas desse tipo de economia.” (FURTADO, 1998, p. 20–21) Desse modo, observa-se na foto acima que a maior parte dos países em desenvolvimento aparece na escuridão. A diferença entre os países em desenvolvimento é bastante expressiva, tendo em vista que poucos são evidenciados pela técnica. Os países em desenvolvimento considerados mais atuantes na OMC (como Índia, China, Brasil) destacam-se pelas luzes (em maior e menor grau), mas no geral não são tão destacados quanto o mundo desenvolvido. A partir disso, parte-se do princípio de que a técnica pode ser uma força a colaborar para o estabelecimento de poder e, conseqüentemente, de valores. Nesse sentido, questiona-se se continuará essa a ser a cara para o futuro do desenvolvimento caso esse seja estabelecido a partir de diferentes estratégias e valores.

Outro fator importante para essa análise em relação ao desenvolvimento é o aumento percentual da participação dos países em desenvolvimento no comércio global. Países em desenvolvimento que se destacam na figura acima por suas luzes, os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), apresentaram crescimento em seu percentual mundial de exportações, de 8% em 2000 para 19% em 2014, respectivamente 1,2%, 2,9%, 1,7%, 12,7% e 0,5% (OMC, 2015). De acordo com a OMC (2015), as exportações dos países em desenvolvimento como um todo cresceram de US\$ 1.284 trilhão em 1995 para US\$ 8.072 trilhões em 2014, apresentando um aumento de 628%. Os países desenvolvidos perderam espaço, pois apresentaram um aumento percentual menor, de 274%, de US\$ 3.536 trilhões em 1995 para US\$ 9.686 trilhões em 2014. Assim, na figura a seguir, ilustra-se o ganho de espaço dos países em desenvolvimento na participação do comércio mundial.

FIGURA 2 – Evolução do Comércio entre Membros da OMC



FONTE: International Trade Statistics, WTO, 2015, p. 35.

Esse aumento de participação no comércio internacional por parte dos países em desenvolvimento, de 20% em 1995 para 44% em 2014, mostra-se importante para o empoderamento desses Estados nas negociações da OMC. Os BRICS somam aproximadamente 43% dessa participação. Em uma análise cruzada com a figura 1, percebe-se que o comércio é expressivo em áreas com maior densidade técnica representada pelas luzes. De acordo com uma visão liberal, o comércio seria um motor de crescimento proporcionando ganhos de capital, e tecnologia. Diferentemente, de acordo com uma visão estruturalista, argumenta-se que um aumento de comércio pode não representar um avanço tecnológico de fato, apenas uma replicação do sistema com a tendência em se manter a desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (GILPIN, 1987). Assim, por exemplo, as exportações de alguns países em desenvolvimento podem estar representando apenas o aumento de exportação de commodities, minerais, mantendo-se disparidades.

Representar uma taxa maior de comércio, embora não signifique necessariamente mudar a condição de desenvolvimento do país, é sem dúvida um aumento de poder econômico, podendo esse se transformar em poder político. Assim, nesse cenário de crescimento comercial, tendo em vista que o avanço técnico tem consequências diferentes para os países desenvolvidos e para os em desenvolvimento devido às características estruturais dessas economias menos desenvolvidas e à divisão internacional do trabalho herdada do passado (GILPIN, 1987), questiona-se se o desenvolvimento do mercado refletiria em uma melhora das condições de vida. Santos (2000, p. 19) ressalta que “um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas.”

Ainda para Santos (2000), com o processo de globalização, o mundo se torna cada vez menos unido e distante de uma cidadania universal, ao mesmo tempo em que o culto ao consumo é estimulado. Para ele fala-se na morte do Estado, mas o que se vê “é seu fortalecimento para atender aos reclamos das finanças e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil.” (2000, p. 24) Há uma “adesão desenfreada aos comportamentos competitivos que atualmente caracterizam as ações hegemônicas” e como consequência, aumentam a pobreza, o desemprego, a proliferação de doenças (SANTOS, 2000, p. 19). Assim, embora o processo de

globalização seja um impulsionador do desenvolvimento, esse não se caracteriza como um processo humanístico e inclusivo.

Segundo Santos (2000), a globalização, meio pelo qual se possibilitou essa ampliação da atuação do mercado, pode ser compreendida por meio de três formas. Como fábula é uma ideia idealizada do mundo acessível a todos. Como perversidade é um processo seletivo e excludente, como ela realmente se apresenta atualmente. A globalização como possibilidade é aquela em que se permitem o ganho de escala de demandas sociais e o uso da técnica para a melhora do bem-estar geral. Dessa forma, o estabelecimento de diferentes valores e estratégias de desenvolvimento pode colaborar para uma visão mais inclusiva de ações não puramente econômicas relacionadas ao desenvolvimento.

Chang (2004) ressalta que a evolução dos países atualmente desenvolvidos foi possibilitada por procedimentos completamente diferentes daqueles que eles agora recomendam às nações mais pobres. Nesse viés, a liberalização comercial, que é incentivada pela OMC para a expansão do comércio, não seria considerada a única direção de políticas para o desenvolvimento. Assim, com o empoderamento de países em desenvolvimento dentro da Organização, discute-se a possibilidade de se adotar, de forma institucionalizada, políticas de caráter protecionista sintonizadas com suas estratégias de desenvolvimento. Políticas essas que foram utilizadas no processo de desenvolvimento dos países hoje considerados desenvolvidos.

Tendo em vista essa visão mais inclusiva de ações, novos debates sobre a estrutura do comércio podem ganhar espaço nas negociações da OMC atrelados a esse viés de discurso de promoção do desenvolvimento econômico. Desse modo, o estabelecimento de valores nos quais se defende o protecionismo pode fomentar uma mudança de paradigma na Organização, contrariando as expectativas de expansão do comércio como a preconizada por meio do liberalismo. Além disso, a forma como uma mudança ocorre pode não transparecer o tipo de desenvolvimento que prevalecerá em meio a grupos de interesses e a um processo complexo de globalização que até então não tem assumido um caráter humanístico e inclusivo, portanto, a importância do estabelecimento de valores ligados a esse tipo de desenvolvimento é essencial nesse sentido. Ao se articular o sistema de técnicas e o de valores, embora o estabelecimento da técnica com o consequente aumento de comércio não signifique em si a transformação do país de fato, este empodera esses países nas negociações internacionais para que se possam gerar transformações.

2.3 ESTABELECIMENTO DE UM SISTEMA DE VALORES RELACIONADO AO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A forma como os valores ligados ao desenvolvimento são apresentados pode revelar uma estrutura de poder que alimenta um projeto de desenvolvimento mais inclusivo, ou que o atrasa. Nesse trabalho, o estabelecimento de um sistema de valores ligado ao desenvolvimento é visto a partir da ideia de institucionalização do direito ao desenvolvimento, em uma perspectiva de embate dos países do sul em relação aos do norte. Assim, procura-se entender o possível empoderamento de países do sul a partir de uma trajetória histórica ao se elencar eventos da política internacional, até a concretização da possibilidade de atuação efetiva para transformar uma instituição formal, a OMC, com o advento da formação das coalizões Sul-Sul.

O discurso é uma ferramenta importante para reiterar comportamentos novos e viabilizar uma mudança institucional, de poder. Na OMC, embora o discurso de direito ao desenvolvimento tenha sido institucionalizado – exemplo disso é o fato de se reconhecer em seu tratado constitutivo que ações positivas devem ser tomadas para assegurar o desenvolvimento dos países (OMC, 1994a) –, questiona-se o estabelecimento de políticas liberais como a única alternativa benéfica ao desenvolvimento. Os países em desenvolvimento, isoladamente ou por meio de coalizões formadas no âmbito da Organização, têm demonstrado a defesa tanto de políticas liberais quanto de políticas protecionistas como promotoras do desenvolvimento. Desse modo, essa questão é por vezes permeada por enfrentamentos de poder, mediante a reiteração de um discurso essencial ao estabelecimento de novos valores. Assim, esse papel de poder é desempenhado pelos países em desenvolvimento que podem ser entendidos como autores que procuram viabilizar o discurso em prol do desenvolvimento.

A trajetória do discurso de desenvolvimento no pós-Segunda Guerra pode ser compreendida a partir do panorama das relações de poder. Foucault (2006) destaca que os grandes problemas gerados no século XIX e XX foram a miséria e o excesso de poder, sendo que, principalmente no século XX, os países desenvolvidos passavam mais por problemas de excesso de poder do que de miséria, excessos esses relacionados ao Estado e aos indivíduos, como exemplo, o stalinismo. Nesse sentido, pode-se estabelecer a ideia de desequilíbrio de poder, na

qual uns ganham mais do que outros. Essa ideia pode ser transferida para outros níveis e relações, entre países desenvolvidos e não desenvolvidos. Nesse mesmo período, os países não desenvolvidos enfrentavam uma realidade diferente, muitos com elevados índices de miséria e, embora pudessem enfrentar problemas de excesso de poder nacionalmente, internacionalmente seu poder era percebido como menor. A partir do início da Guerra Fria, há a ideia de polarização do poder mundial. Considerando que o poder está em todos os lugares (FOUCAULT, 2006), entende-se que havia a vontade de alteração do equilíbrio de poder existente, emergindo então o discurso de direito ao desenvolvimento. Desse modo, iniciativas foram tomadas e estudos realizados com o propósito de promover o desenvolvimento em uma gama maior de países.

A seguir é discutida a busca do desenvolvimento pelos países do sul por meio de uma análise ascendente, tendo por base uma perspectiva que parte do Estado para as coalizões. Não desconsiderando a ubiquidade do poder, a ideia é a de que, embora o poder dos Estados seja centralizado em coalizões, esses agrupamentos agem como uma força que procura descentralizar o exercício do poder na esfera global, alterando a relação ganha/perde no interior do quadro hegemônico existente. Desse modo, a seguir, procura-se entender o estabelecimento de iniciativas Sul-Sul com o objetivo de formar relações de poder alternativas àquelas existentes entre países do norte e do sul. Para isso foram elencados eventos da política internacional a partir do período inicial da Guerra Fria, inicia-se com a Conferência de Bandung de 1955, passando-se por algumas iniciativas até finalizar com a formação das coalizões Sul-Sul como meio para demonstrar o estabelecimento de um discurso ligado ao desenvolvimento e a institucionalização com base nesses valores.

2.3.1 A Conferência de Bandung

Na segunda metade do século XX, em um mundo marcado pela bipolaridade da Guerra Fria, de conflito leste-oeste, percebe-se a necessidade de abordar sob uma nova perspectiva problemas mundiais, como os relativos ao subdesenvolvimento, à pobreza e à falta de participação da maioria dos países nas decisões internacionais. Um novo enfoque ao tratar das relações mundiais, o norte-sul, desenhar-se-ia ligado à dicotomia desenvolvimento versus subdesenvolvimento.

O questionamento acerca dessa nova perspectiva pautou diversas discussões e iniciativas ao longo da segunda metade do século XX por parte de países que se sentiam à margem da geopolítica dominante. A emergência desse contra-poder do sul revela a possibilidade da ascensão de uma nova correlação de poder. Nesse momento, uma iniciativa marcante para a temática norte-sul foi a Conferência de Bandung de 1955 (ou Conferência Asiático-africana de 1955). De acordo com Saraiva (2007, p. 221):

Bandung marcou o início da manifestação espetacular de um terceiro grupo de Estados nas relações internacionais. Procuraram nortear, desde os primeiros momentos, sua vontade pela equidistância em relação aos dois mundos – o do liberalismo capitalista ocidental e o da economia socialista planificada. Sua força residia, portanto, na busca de uma outra alternativa de inserção internacional, mais independente e autônoma, menos alinhada e dependente.

Esse discurso de independência e autonomia em relação à temática leste-oeste marcou a Conferência de Bandung, a qual reuniu 29 países da África e da Ásia, entre eles: Indonésia, Índia, Paquistão e China. Conforme sua declaração final “a Conferência Asiático-africana considerou os problemas de interesse comum e concernentes aos países da Ásia e da África e discutiu os meios pelos quais os seus povos pudessem atingir uma cooperação econômica, cultural e política mais ampla.” (“Final Communiqué of the Asian-African Conference”, 1955) Esse documento também abrangia assuntos diversos como aspectos relacionados à proteção aos direitos humanos, condenava o colonialismo e tratava do uso da energia atômica de maneira cooperativa e voltada para fins pacíficos. Dessa maneira, vislumbra-se a vontade de ação política dessas nações em diversos temas da agenda global.

Por meio da Conferência de Bandung, inicia-se definitivamente o caminho para a discussão sobre novas perspectivas de poder e de governança mundiais, o que posteriormente ficaria evidenciado como a temática norte-sul. Naquele momento surge um comprometimento conjunto acerca das relações de desenvolvimento. Nessa reunião, entendeu-se que a concertação, principalmente relativa a temas de ordem econômica, daria o tom em fóruns multilaterais dos quais o grupo participasse, uniformizando o discurso, procurando a formação de um grupo coeso e com força. Nesse sentido, o documento oficial da Conferência recomendou que “deve haver consulta prévia aos países que serão participantes de foros

internacionais com vistas a, tanto o quanto possível, progredir para um interesse econômico mútuo.” (“Final Communiqué of the Asian-African Conference”, 1955)

A Conferência, além de prever a concertação política e a cooperação, sugeria atitudes internacionais concretas para a promoção do desenvolvimento. Um exemplo dessa reivindicação coletiva, contida na parte do documento relativa à cooperação econômica, era a de alocação da maior parte dos recursos oriundos do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento para países africanos e asiáticos. Nota-se que não há apenas o estabelecimento de um mecanismo de repetição do discurso em fóruns multilaterais como forma de fortalecê-lo, mas também há a demanda por ações efetivas que envolveriam países considerados ricos, desenvolvidos, mostrando um enfrentamento de poder no interior da correlação de forças existente.

2.3.2 A busca pelo desenvolvimento: em direção às coalizões Sul-Sul

No período da segunda metade do século XX, diversas iniciativas – que uniriam países da África e da Ásia, ou esses com países de outros continentes, ou outras formações – seguiram o caminho de Bandung. Na América Latina, compartilhando da ideia de promoção do desenvolvimento, iniciativas e agrupamentos também surgiram. Sendo um pouco anterior à Conferência de Bandung, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi criada em 1948, no âmbito da ONU, para incentivar a cooperação econômica entre os países da região. Sua criação dentro de uma instituição formal fortaleceu a iniciativa e o ideal do desenvolvimento. Assim, desenvolvia-se uma linha de questionamento conjunto sobre a ordem mundial, identificando os motivos pelos quais a situação de atraso econômico e a debilidade política existiam nos países menos desenvolvidos. Alguns estudos realizados sobre o tema consideravam a condição de não desenvolvimento como institucionalizada, sendo essa condição das nações determinada nos âmbitos interno e externo, a exemplo do que foi demonstrado na teoria da Dependência no final da década de 1960 e início da de 1970.

Na teoria da Dependência, de acordo com Cardoso e Faletto (2004), considera-se que as marcas do subdesenvolvimento são permeadas por influências

nos âmbitos político, econômico e social, no contexto da divisão norte-sul. Para os autores:

(...) é necessário estudar as conexões entre o sistema econômico e a organização social e política das sociedades subdesenvolvidas, não só nessas sociedades e entre elas, mas também com relação aos países desenvolvidos, pois a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades 'periféricas' e 'centrais'. (2004, p. 37)

O entendimento de que o subdesenvolvimento é um produto da relação entre as sociedades periféricas e centrais abrangia também os efeitos de desequilíbrio social e econômico interno dos países. Além disso, a organização social e política das nações não desenvolvidas contribuiria para a manutenção dos interesses de grupos internos dominantes sendo essa um fator determinante para que países considerados de periferia continuassem em posição desprivilegiada em relação aos países centrais no sistema internacional. Assim, o *status quo* da dependência externa de um país era mantido pela continuidade de grupos internos no poder.

As propostas estabelecidas a partir da lógica de funcionamento da sociedade internacional entre países de centro e de periferia explicitada por meio da teoria da Dependência foram embasadas na necessidade de desenvolvimento, de mudança institucional interna e externa, opondo-se à perspectiva de manutenção do subdesenvolvimento. Desse modo, na luta contra tal lógica, também teve papel fundamental a UNCTAD⁵, por meio de discussões sobre a promoção do desenvolvimento como a relacionada ao comércio, de acordo com a UNCTAD (2016):

No início dos anos de 1960, preocupações cada vez maiores sobre o papel dos países em desenvolvimento no comércio internacional fizeram com que esses países convocassem uma ampla conferência especialmente dedicada a lidar com esses problemas e a identificar ações internacionais apropriadas.

Essa ação empreendida pela ONU culminaria, desse modo, na institucionalização formal dessa conferência que então ocorreria anualmente e

⁵ United Nations Conference on Trade and Development (Conferência das Nações Unidas em Comércio e Desenvolvimento) criada no âmbito da ONU.

possuiria uma secretaria permanente; além disso, influenciaria no estabelecimento do G-77⁶. Entre as contribuições desse fórum destacam-se, por exemplo, o SGP, anteriormente citado, que consiste em um benefício comercial oferecido por países desenvolvidos a países não desenvolvidos e o fechamento da Rodada Uruguai no âmbito da OMC. Assim, com sua institucionalização, o discurso de direito ao desenvolvimento adquire maior poder de enfrentamento e amplia-se. Os que se utilizam desse discurso são os próprios países não desenvolvidos, os quais começam a receber benefícios diretos.

A temática norte-sul é fortalecida pela ampliação da participação dos países não desenvolvidos nos fóruns internacionais. Almeida (2007) define o desenvolvimento das relações e os impactos econômicos ocorridos na década de 1970 como essenciais ao aumento da participação política multilateral desses países. Ademais, é importante lembrar que a temática norte-sul se insere na busca de uma nova ordem econômica e política por um grupo de países com características bastante heterogêneas, mas que se aproximavam pela homogeneização da ideia de direito ao desenvolvimento.

2.3.3 Cooperação e formação das coalizões Sul-Sul no início do século XXI

A conjuntura global do início do século XXI propiciaria a formação de agrupamentos de países com interesses econômicos, políticos e sociais convergentes, ampliando a participação em reuniões internacionais em diversos segmentos. As coalizões Sul-Sul fazem parte do redirecionamento das políticas externas de alguns Estados, como exemplo o Brasil, que ao se engajarem nesse novo viés, revelam a importância depositada na cooperação internacional. Para Rathin (2010, p. 2) “A cooperação Sul-Sul tem suas raízes na construção do Terceiro Mundo.” Mais uma vez pode-se observar a reiteração do discurso em prol do desenvolvimento, nesse momento por meio das coalizões, a partir das quais esse ideal passa a ter um respaldo crescentemente organizado e institucionalizado, é

⁶ “O Grupo dos 77 é a maior organização intergovernamental dos países em desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas, o qual providencia os meios para os países do sul se articularem e promoverem seus interesses econômicos coletivos, aprimorando sua capacidade conjunta de negociar sobre temas importantes de economia internacional no âmbito do sistema das Nações Unidas e promovendo a cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento.”(THE GROUP OF 77, 2016)

dado um novo viés à política da cooperação para o desenvolvimento. Conforme Rathin (2010, p. 2):

O rápido crescimento no número de economias emergentes como forças globais – levando a um reexame significativo das premissas relacionadas à voz, ao domínio e à atuação na governança econômica global – está intimamente relacionado ao maior envolvimento na cooperação relacionada ao desenvolvimento.

Nesse cenário de cooperação Sul-Sul, destaca-se a proeminência de alguns países em desenvolvimento pertencentes a esses grupos como China, Brasil e Índia. Nesse sentido, conforme Jaguaribe (2011, p. 7), “A ascensão e a consolidação da China como segunda potência econômica global introduz interrogações sobre a natureza das relações internacionais no pós-Guerra Fria, bem como sobre a diversidade de modelos de crescimento econômico.” A autora ressalta ainda a sensível mudança na percepção do funcionamento global ao afirmar que “A forma como se deu a ascensão da China rompe com muitas barreiras e limitações antes associadas ao desenvolvimento tardio e enriquece a discussão sobre a inter-relação entre planejamento econômico e globalização.” (JAGUARIBE, 2011, p. 7) Nesse viés, entende-se que o meio para se alcançar o desenvolvimento não é único, ampliando-se as discussões e o questionamento sobre possibilidades de ações.

A cooperação Sul-Sul, embora não seja uma nova prática de desenvolvimento, de acordo com Silva (2010), está sendo significativamente redelineada ao longo dos últimos anos. A cooperação em forma de coalizão é uma forma de oposição organizada pela qual as demandas são direcionadas e segmentadas gerando fortalecimento para viabilizar mudanças pleiteadas pelos países em desenvolvimento. Assim, o discurso proferido em geral é o de que a atuação em coalizão pode ser entendida como mais forte do que a atuação de um ator isolado. As coalizões se formam por objetivos comuns, normalmente, pelos valores base de política. Destaca-se que, segundo Sabatier (1988, p. 109), a oposição a um ‘inimigo’ deixa a coalizão mais estável, em geral, “os atores veem os oponentes como mais poderosos do que eles provavelmente são.” Assim, as coalizões são delineadas na esperança de mudar a relação de poder baseada no fato de que, segundo Foucault (2006, p. 232), “as relações de poder são relações de força, enfrentamentos, portanto, sempre reversíveis. Não há relações de poder que sejam completamente triunfantes e cuja dominação seja incontornável.”

Internacionalmente, as coalizões funcionam como meio para aumentar a participação de diferentes países nas decisões políticas mundiais, portanto caracterizam o desenvolvimento e a consolidação do *soft power*⁷. Dessa forma, esses grupos funcionam como uma força que desequilibra o *status quo* e abrem caminho para uma nova governança mundial. A variedade de coalizões pode ser explicada pela racionalização, divisão por prioridades de participação nas decisões mundiais. Ao encontrar pontos em comum, certos grupos são formados de acordo com determinada temática. A partir dessa lógica, a promoção do desenvolvimento no século XXI caracteriza-se a partir da especificidade, como exemplo, a criação dos grupos G-20 comercial e G-33, coalizões que atuam exclusivamente nas negociações para o setor agrícola no âmbito da OMC. Sendo assim, esses grupos serão importantes para entender o estabelecimento do direito ao desenvolvimento nas negociações comerciais agrícolas, sendo abordados no capítulo sobre a regulação do comércio internacional agrícola.

A ação em coalizão pode ser vista, portanto, como uma estratégia de desenvolvimento. Além disso, entende-se que o estabelecimento dessa e de outras estratégias de desenvolvimento, coadunando-se o sistema de valores ao de técnicas, pode propiciar que demandas internas de desenvolvimento sejam associadas ao meio externo, tornando-se parte de uma agenda internacional. Considera-se que os valores podem ser um meio para se fortalecer a técnica e, ao mesmo tempo, por meio da técnica pode-se permitir o fortalecimento dos valores com o empoderamento que esta pode proporcionar a alguns países. Assim, ao se associar esses sistemas com o estabelecimento de estratégias de desenvolvimento, pode ser possível que o desenvolvimento econômico conquistado se mova para um desenvolvimento inclusivo e humanístico. Nesse sentido, pode-se entender que a segurança alimentar, por exemplo, sendo um dos temas focais do G-33 nas negociações de agricultura da OMC, ligar-se-ia a esse tipo de desenvolvimento. A busca por essa segurança está relacionada a um problema interno, cuja solução se procura tornar externa. A partir desse contexto, o tema da segurança alimentar relacionado ao comércio e ao desenvolvimento será abordado no próximo capítulo.

⁷ Conceito: “*Soft power*, no original em inglês. Termo cunhado pelo cientista político Joseph S. Nye Jr. no início dos anos 1990 para denominar os recursos ideológicos, morais ou culturais que permitem que influência seja exercida sem recurso à coerção ou a incentivos econômicos (característicos do poder bruto, ou *hard power*).” (HURRELL, 2009, p. 43)

3 A SEGURANÇA ALIMENTAR COMO ARTICULAÇÃO ENTRE O COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA E O DESENVOLVIMENTO

Nesse capítulo, a questão da segurança alimentar é entendida como um ponto de articulação, por meio do qual se pode observar a conexão entre desenvolvimento e o comércio internacional agrícola⁸. Dentro da temática agricultura nas negociações da OMC, o comércio de alimentos corresponde a aproximadamente 84% do comércio agrícola (OMC, 2015), sendo a segurança alimentar um tema recorrente nas discussões multilaterais de comércio tendo em vista ser uma demanda dos países em desenvolvimento. Assim, a agricultura e a segurança alimentar se destacam nas atuais negociações comerciais em grande parte devido às dificuldades de se submeter a agricultura às regras de livre comércio e às preocupações geradas a partir da crise alimentar de 2007. Desse modo, procura-se compreender a segurança alimentar à luz da evolução do comércio de alimentos e do sistema agroalimentar global. Além das relações de troca, é primordial entender a complexidade do sistema agroalimentar e suas implicações para o comércio, que por meio das estratégias das corporações transnacionais em muitos países acabam comprometendo perspectivas de desenvolvimento.

A segurança alimentar engloba “o objetivo de garantir a todos, condições de acesso suficiente, regular e a baixos custos dos alimentos básicos.” (MALUF, 1995, p. 136) A importância do tema é expressa pelo fato de que o alimento não é apenas um item de consumo para a maior parte da população mundial, mas um meio de vida (MCMICHAEL, 2000). Além da sobrevivência, o alimento está diretamente relacionado à saúde, à cultura, ao estilo de vida, no sentido em que destaca McMichael (2000, p. 31–32) ao indicar que “o alimento tem profundo poder material e simbólico.” O direito a uma alimentação digna está diretamente relacionado ao direito ao desenvolvimento a partir de uma abordagem inclusiva. Nesse contexto, Clapp (2015) destaca noções em que se conecta segurança alimentar com o direito ao alimento, sendo estas relacionadas aos direitos humanos e à soberania alimentar. Esta, por sua vez, relaciona-se ao direito de os países construírem políticas públicas alimentares baseadas em preocupações sociais e ecológicas,

⁸ O comércio agrícola compreende o comércio de matérias primas – celulose, madeira, borracha, fibras têxteis, entre outros – e o comércio de alimentos (OMC, 2015).

sendo a soberania, nessa visão, uma condição para a segurança alimentar. Assim, o tema da alimentação envolve não só questões econômicas, mas também humanas, sociais e culturais, as quais acabam orientando a participação dos países no comércio mundial e a formação de uma agenda global voltada ao desenvolvimento.

O conceito de segurança alimentar, de acordo com Clapp (2015, p. 3), expandiu-se ao longo do tempo “de um foco inicial no suprimento de alimentos ao nível do Estado-nação, para incluir conceituações globais e individuais que incorporam dimensões além do simples fornecimento de alimentos.” Assim, entende-se que, até o início do século XX, a segurança alimentar era ligada à segurança nacional do Estado-nação. A partir da metade daquele século, ainda conforme a autora, o tema emerge na normativa internacional e a preocupação com a fome reflete-se em normas elaboradas com foco na produção e no suprimento de alimentos. Com a crise alimentar nos anos 1970 é que o termo segurança alimentar passa a ser utilizado, sendo que nas décadas seguintes há significativa mudança no entendimento sobre a segurança alimentar. Assim, a fome não é mais considerada simplesmente ligada à disponibilidade de alimento na sociedade, mas se relaciona à pobreza, ao acesso do indivíduo ao alimento. Consequentemente, nesse viés, a autossuficiência não seria a única garantidora da segurança alimentar (CLAPP, 2015).

A noção atual de segurança alimentar, conforme Clapp (2015), abarca quatro pilares: disponibilidade, acesso, utilização e estabilidade. Esse último estabelece a ideia de constância dos três primeiros ao longo do tempo. Nesse sentido, de acordo com a FAO (2015, p. 26), deve-se entender que “o progresso em relação às metas de segurança alimentar e nutrição exige que o alimento seja disponível, acessível e em quantidade e qualidade suficientes para garantir bons resultados nutricionais.” Ainda em relação à utilização do alimento, cita-se a garantia de necessidades nutricionais aliada a preferências alimentares com vistas a uma vida saudável (CLAPP, 2015), acrescentando-se dessa maneira uma visão ainda mais ampla de direitos sociais e de bem-estar. O conceito de Maluf (1995) acima citado, de garantir a todos acesso suficiente, regular e a baixos custos dos alimentos básicos, não explicita o pilar utilização, estando mais voltado à estabilidade com a ideia valorativa do mínimo que deve ser garantido às sociedades, com um destaque à pobreza como principal causadora de insegurança alimentar. Embora o conceito

atual de segurança alimentar seja trabalhado de formas diferentes, sua ligação ao desenvolvimento é característica constante.

Nesse sentido, pode-se considerar que existe uma situação de falta de segurança alimentar porque há um padrão estabelecido de desenvolvimento com foco em uma noção inclusiva e humanística. De acordo com Gilpin (1987), somando-se à ideia de que a pobreza não é uma condição natural, sendo criada pelo homem, está a ideia de que a internacionalização desse tema e da demanda por igualdade é um elemento que contribuiria para a não aceitabilidade da pobreza. Para o autor, portanto, a condição de pobreza é menos tolerada atualmente em razão da comunicação, do conhecimento de que há riqueza, sendo as nações desenvolvidas exemplos de que é possível escapar dessa condição (GILPIN, 1987).

A partir do ideal de um desenvolvimento inclusivo e humano e com a consequente ampliação da noção de segurança alimentar, esta não estaria mais relacionada apenas a um crescimento puramente econômico, tornando-se um problema para diversos países, em particular para os mais pobres e em desenvolvimento. De acordo com a FAO (2015, p. 26), “o crescimento econômico, enquanto uma condição necessária para o progresso na redução da pobreza e da fome, especialmente diante de uma população em expansão, não é suficiente.” Conforme a Organização, é necessário um crescimento inclusivo que promova, principalmente aos mais necessitados, acesso aos alimentos, recursos e bens de forma equitativa.

Nesse cenário, os países não desenvolvidos são identificados como os países mais afetados pela falta de segurança alimentar. Nesse sentido, atualmente, pode-se observar no âmbito da OMC, por meio das negociações de agricultura da Rodada Doha, a atuação da coalizão Sul-Sul G-33 na defesa da segurança alimentar como um valor inalienável. Dessa maneira, essa estratégia de ação internacional, assim como outras estratégias de desenvolvimento em prol da segurança alimentar seriam meios de estancar o sofrimento de milhões de pessoas e de melhora das condições de vida.

3.1 INSEGURANÇA ALIMENTAR, DESENVOLVIMENTO E COMÉRCIO DE ALIMENTOS

Para se compreender a problemática relacionada ao desenvolvimento no que se refere à questão da segurança alimentar pode-se estabelecer uma análise pela ótica da insegurança alimentar. Justamente por meio da falta dessa segurança se revela um grande problema sócio-econômico enfrentado mundialmente. Sendo assim, é de suma importância compreender os tipos de insegurança alimentar que atingem as populações para se conhecer a extensão do problema que assola potencialmente os países em desenvolvimento. Ademais, procurar-se-á entender se o comércio de alimentos é um meio em que se estaria promovendo a segurança alimentar. Assim, nessa articulação entre comércio e desenvolvimento, será importante avaliar a influência da estrutura do mercado de alimentos, o qual tem refletido o funcionamento de um sistema agroalimentar mundial.

Ao se analisar a insegurança alimentar, primeiramente é essencial ressaltar uma noção de segurança alimentar conectada à ideia de nutrição. Conforme a FAO (2015, p. 26), “uma nutrição adequada contribui para o desenvolvimento humano ajudando as pessoas a atingirem seu potencial completo e aproveitar as oportunidades oferecidas pelo processo de desenvolvimento.” Nesse desdobramento, a segurança alimentar está ligada não apenas ao fato de se ter o alimento, mas também ao fato de o alimento proporcionar a nutrição para a manutenção da saúde. Relembrando, assim, que o alimento deve ser disponível e acessível em quantidade e qualidade suficientes. Nesse viés, entende-se que há duas situações principais que resultam em insegurança alimentar: a falta de alimento de fato e a disponibilidade de um alimento não nutritivo, que não garanta ao ser humano base nutricional suficiente.

Essas duas situações de insegurança culminam no problema da subnutrição, o qual pode ser caracterizado por meio de três formas distintas. Conforme Clapp (2015), esse é o “triplo fardo da desnutrição”. A primeira forma é a da desnutrição crônica, a segunda caracteriza-se pelas deficiências de micronutrientes, chamada de “fome oculta”, e a terceira é a sobrenutrição, expressa pelo aumento das taxas de obesidade e de sobrepeso (CLAPP, 2015). Essas situações podem ser geradas por causas como: a escassez de recursos financeiros do indivíduo para obter alimento em si, ou para obter um alimento com valor

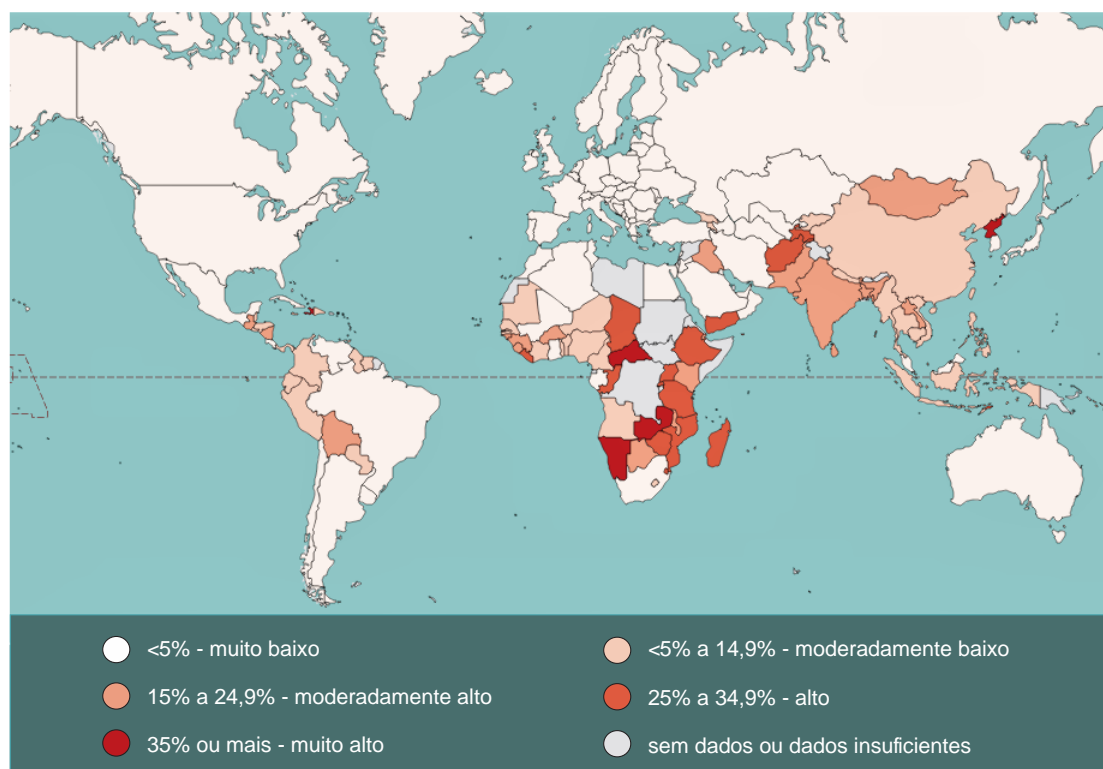
nutricional; a falta de disponibilidade do alimento, ou a falta de disponibilidade de alimento nutritivo; a falta de educação alimentar para o consumo de alimentos de qualidade nutricional, ou a falta de hábito de escolha do alimento nutritivo; ou pela combinação entre esses fatores.

A situação de insegurança alimentar que aparenta ser a mais grave, embora qualquer situação de insegurança seja negativa, é a falta de alimentos em si. Independentemente do motivo para tal carência, seja escassez de alimentos, seja por falta de recursos financeiros, esta é uma situação inaceitável do ponto de vista dos direitos humanos e do direito ao desenvolvimento. Ainda um agravante desse problema é a constatação de que previsões malthusianas não se realizam, pois a produção de alimento mundial seria suficiente para alimentar a todos. Desse modo, o questionamento gira em torno dos motivos pelos quais essa situação de insegurança alimentar aconteceria mesmo se considerando a existência do comércio de alimentos, de crescimento econômico e de políticas estabelecidas de desenvolvimento.

De acordo com dados da FAO (2015), aproximadamente 795 milhões de pessoas estão malnutridas no mundo. Partindo-se do princípio de que embora a insegurança alimentar seja uma realidade para parte da população em todos os continentes em maior, ou menor medida, é nos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo que a insegurança alimentar é mais presente e marcante. Fato que não isenta os países desenvolvidos de enfrentarem situações de insegurança, as quais são especialmente relacionadas à questão da qualidade de alimentação e nutrição. Os países desenvolvidos apresentam menos de 5% da população sofrendo essa situação, o que é considerado muito baixo, mas ainda assim preocupante, mesmo que os dados demonstrem que esse valor tem caído nos últimos 25 anos (FAO, 2015).

O quadro atual dos países em que o problema da insegurança alimentar está presente pode ser observado na figura a seguir:

FIGURA 3 – Mapa FAO da Desnutrição (Prevalence of Undernourishment in the Population – percent in 2014-16)



FONTE: FAO, 2016 – The FAO Hunger Map 2015.

A partir do cenário retratado pela figura 3, é patente o fato de que a insegurança alimentar é marcante nos países considerados em desenvolvimento, sendo que não está presente apenas nos países onde a evolução tecnológica é mais tímida, indicados pela menor quantidade de luzes, mas também se faz presente nos países em desenvolvimento do grupo que apresenta uma melhor situação tecnológica e com maior poder institucional como Índia e China (de acordo com a figura 1 e análise realizada no capítulo anterior). Dessa forma, percebe-se que um desenvolvimento inclusivo não se concretiza se não se conseguir possivelmente aliar a técnica a estratégias de desenvolvimento conectadas a esses valores.

Ainda tendo em vista o panorama da insegurança alimentar presente na Figura 3, podemos realizar uma análise cruzada com os dados de comércio de alimentos para compreender se a insegurança alimentar estaria ou não relacionada a um baixo nível de comércio ou de produção agrícola. A tabela a seguir contém dados relativos à parcela de comércio de alimentos referente aos principais países envolvidos nesse comércio.

TABELA 1 – Líderes nas Exportações e Importações de Alimentos

| Bilhões de dólares e Porcentagem | | | | | | | | | |
|--|-------|-------------------------------------|------|------|------|--------------------|------|------|------|
| | Valor | Participação nas expo-impo mundiais | | | | % de mudança anual | | | |
| | 2014 | 1980 | 1990 | 2000 | 2014 | 2010 - 14 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Exportadores | | | | | | | | | |
| União Europeia (28) | 576 | - | - | 44,0 | 38,7 | 6 | -1 | 8 | 1 |
| expo extra-UE (28) | 148 | - | - | 10,7 | 10,0 | 9 | 3 | 9 | 2 |
| Estados Unidos | 149 | 17,6 | 13,4 | 12,6 | 10,0 | 7 | 5 | 3 | 5 |
| Brasil | 79 | 4,2 | 2,8 | 3,0 | 5,3 | 7 | 0 | 6 | -4 |
| China | 63 | 1,4 | 2,5 | 3,1 | 4,3 | 10 | 4 | 7 | 6 |
| Canadá | 49 | 3,5 | 3,5 | 4,1 | 3,3 | 7 | 6 | 2 | 5 |
| Argentina | 37 | 2,3 | 2,2 | 2,7 | 2,5 | 2 | -4 | -3 | -10 |
| Índia | 37 | 1,1 | 0,9 | 1,3 | 2,5 | 19 | 16 | 16 | 1 |
| Indonésia | 35 | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 2,4 | 8 | 3 | -5 | 11 |
| Austrália | 32 | 3,3 | 2,5 | 2,9 | 2,2 | 10 | 5 | -2 | 6 |
| Tailândia | 31 | 1,3 | 2,1 | 2,3 | 2,1 | 5 | -2 | -4 | 5 |
| Malásia | 26 | 0,9 | 1,1 | 1,3 | 1,7 | 2 | -10 | -12 | 4 |
| México | 25 | 0,9 | 1,0 | 1,9 | 1,7 | 9 | -1 | 11 | 6 |
| Nova Zelândia | 24 | 1,1 | 1,4 | 1,3 | 1,6 | 10 | 0 | 10 | 10 |
| Vietnam | 22 | - | - | 0,9 | 1,5 | 12 | 8 | -2 | 14 |
| Rússia | 20 | - | - | 0,9 | 1,3 | 13 | 17 | -8 | 4 |
| 15 acima | 1206 | - | - | 83,5 | 81,1 | - | - | - | - |
| Importadores | | | | | | | | | |
| União Europeia (28) | 580 | - | - | 43,5 | 36,8 | 5 | -3 | 7 | 2 |
| impo extra-UE (28) | 153 | - | - | 12,4 | 9,7 | 5 | -5 | 4 | 3 |
| Estados Unidos | 133 | 8,8 | 8,9 | 11,1 | 8,4 | 8 | 3 | 5 | 8 |
| China | 105 | 1,4 | 1,4 | 2,0 | 6,7 | 15 | 20 | 9 | 7 |
| Japão | 69 | 7,2 | 10,1 | 10,5 | 4,4 | 2 | 0 | -9 | -4 |
| Rússia b | 39 | - | - | 1,5 | 2,4 | 3 | -3 | 7 | -8 |
| Canadá b | 36 | 1,8 | 2,1 | 2,6 | 2,3 | 6 | 5 | 3 | 4 |
| Coreia | 27 | 0,9 | 1,2 | 1,7 | 1,7 | 9 | -2 | 2 | 7 |
| Hong Kong, China | 27 | - | - | - | - | 10 | 4 | 10 | 10 |
| impo retidas a | 19 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 1,3 | 12 | 5 | 11 | 10 |
| México b | 26 | 1,4 | 1,3 | 1,8 | 1,6 | 7 | -7 | 10 | 3 |
| Arábia Saudita a | 24 | 1,8 | 1,0 | 1,2 | 1,5 | 9 | 8 | 11 | 0 |
| Índia | 19 | 0,5 | 0,2 | 0,5 | 1,2 | 12 | 16 | -6 | 14 |
| Indonésia | 17 | 0,6 | 0,3 | 0,7 | 1,1 | 10 | -5 | 4 | 4 |
| Emirados Árabes Unidos a | 17 | 0,4 | 0,5 | 0,7 | 1,1 | 11 | 13 | 9 | 0 |
| Malásia | 17 | 0,5 | 0,6 | 0,8 | 1,0 | 7 | 0 | -5 | 6 |
| Egito | 15 | 0,7 | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 10 | 6 | -25 | 28 |
| 15 acima | 1142 | - | - | 80,5 | 72,5 | - | - | - | - |
| a – inclui estimativas do Secretariado | | | | | | | | | |
| b – importações valor F.O.B. | | | | | | | | | |

FONTE: International Trade Statistics, WTO, 2015, p. 81.

Ao se fazer uma análise conjunta da figura 3 com a tabela acima, percebe-se que a Índia, um país com poder crescente na OMC (STEGGER, 2014), enfrenta o problema da falta de segurança alimentar e, mesmo nessa situação, é exportadora de alimentos. À primeira vista, parece incoerente essa situação. No mesmo período

em que uma parcela significativa da população sofre, o país controversamente registrou um saldo positivo de US\$ 18 bilhões no comércio de alimentos. Dessa maneira, percebe-se como coerente sua participação no âmbito da OMC em uma coalizão como o G-33 que objetiva a melhoria das condições rurais e de segurança alimentar dos países. Destaca-se que na Índia, para o período de 2014-16, contabilizou-se 194,6 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, embora tenha havido uma redução de 7,4% desde a década de 1990 (FAO, 2015, p. 46), esse número de pessoas representa quase 15% da população (ONU, 2016a).

A China, também membro do G-33, é outro caso de país exportador de alimentos que apresenta um quadro de insegurança alimentar. Assim, percebe-se que esses dois países, além de exportadores, também são importadores de alimentos. Entretanto, independentemente dos valores de importação e exportação, nota-se um sistema comercial que não atende obrigatoriamente às necessidades alimentares dos países em desenvolvimento, ou a estratégias inclusivas, pois poderia não se exportar quando há falta de alimentos. Assim, o comércio internacional agrícola pode não estar contribuindo de fato para resolver os problemas relativos à insegurança alimentar. Desse modo, faz-se necessário compreender o contexto global desse comércio para se avaliar estratégias de desenvolvimento adequadas a serem elencadas.

Em projeções de comércio há expectativas de crescimento do consumo de alimentos nas regiões em desenvolvimento do mundo. De acordo com o Ministério da Agricultura do Brasil:

Estudos da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Agência das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) apontam crescimentos, entre 15% e 40%, na demanda mundial por diversos tipos de alimentos no período entre 2007/09 e 2019. A maior parte desse incremento de consumo ocorrerá nos países em desenvolvimento. Ainda segundo esses estudos, o Brasil deverá ser um dos principais países a expandir sua produção e exportações de modo a atender a maior parte desse aumento. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO, 2013, p. 7)

Essa maior participação dos países em desenvolvimento nesse incremento da demanda não revela necessariamente um alívio amplo e efetivo para o problema da insegurança alimentar. É inegável que com o aumento da demanda, especialmente sendo este por aqueles que não tinham como adquirir o alimento, se promova melhora nas condições de segurança alimentar. No entanto, será

importante avaliar se as condições do mercado de alimentos contribuem para que o aumento de demanda se reflita em igual proporção no aumento de segurança alimentar. Pode-se ressaltar que as oportunidades para países em desenvolvimento, como citado para o Brasil, podem na verdade estar acomodando interesses transnacionais, que não refletem obrigatoriamente interesses nacionais de desenvolvimento ligados ao bem-estar e à qualidade de vida, tendo um foco maior na lucratividade. Mesmo com o aumento de consumo, portanto, situações de insegurança ligadas ao consumo de um alimento inadequado nutricionalmente podem ocorrer. Embora essa situação seja melhor do que a falta completa de alimento, ainda assim não se alcança os objetivos entendidos como de um desenvolvimento humanístico e inclusivo.

O fato de ser exportador de alimentos em condições de insegurança pode se pautar, por exemplo, na concentração da posse da terra como consequência de um sistema que gera êxodo, empobrecimento, sendo este um fator causador de fome e gerador da dependência de cadeias de suprimento alimentar globais. Assim, o incentivo à produção nesses moldes, por meio de um sistema agroalimentar global, é gerador de insegurança. Desse modo, tendo em vista o impacto desse sistema, na próxima seção será discutido o mercado mundial de alimentos e seus reflexos para a segurança alimentar com vistas a entender o porquê de o comércio não resultar em segurança alimentar como o preconizado pela OMC. Assim, essa análise será importante para se entender no próximo capítulo como esse sistema pode influenciar políticas de caráter liberal e protecionista.

3.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E O MERCADO DE ALIMENTOS

Além das causas citadas anteriormente, relacionadas à distribuição desigual dos resultados do crescimento econômico e da riqueza, a insegurança alimentar em escala global está relacionada à dinâmica do mercado de alimentos gerada por transformações econômicas e sociais dos setores agrícola e agroindustrial desde o final do século XIX, sobretudo no pós-Segunda Guerra. Nesse processo, muitos países se tornaram dependentes de suprimento estrangeiro com impactos negativos em seus sistemas alimentares nacionais. Paralelamente, há a homogeneização do padrão de consumo alimentar em escala mundial sob influência das corporações

multinacionais⁹, as quais controlam todos os aspectos da cadeia global de alimentos e restringem o papel do Estado e de órgãos reguladores do comércio de alimentos (PAULA; PESSALI, 2014).

Conforme Roach (2005), a característica de mobilidade da corporação multinacional implica em uma capacidade de contrapor países com o objetivo de obter favorecimentos regulatórios. Nesse sentido, soma-se a isso o chamado *regulatory chill*, que é caracterizado como o medo de regular em favor do bem público para não desafiar a corporação multinacional (ROACH, 2005). Dessa forma, pode-se avaliar que o Estado não perde seu poder, entretanto, age de acordo com o funcionamento de um sistema regulado pelas forças instaladas no mercado. No caso do sistema alimentar, parece haver um agravante ao uso do poder do Estado, pois há a dominação de toda a cadeia produtiva por parte das transnacionais, desde a fazenda até a distribuição de alimentos (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012), que limitam as ações de governos nacionais, por exemplo, na direção da soberania alimentar.

3.2.1 O Sistema Agroalimentar

Historicamente, a formação do sistema agroalimentar está diretamente relacionada ao desenvolvimento da economia capitalista mundial e à trajetória do sistema estatal (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). A globalização do sistema agroalimentar, conectando a cadeia alimentar mundial como um todo, conforme Paula e Delgado (2016), pode ser caracterizada a partir de três premissas. A primeira é relacionada à transformação de mercados e de sistemas locais em segmentos de uma estrutura global, graças ao comércio internacional de commodities, o qual contribui para a substituição do sistema de especialização de produtos do norte e produtos tropicais. A segunda premissa é creditada às corporações transnacionais que agindo nacionalmente, uniram as produções locais a redes globais por meio do comércio e de investimento estrangeiro direto. A última é caracterizada pela mudança generalizada nos hábitos alimentares.

⁹ Adota-se nessa pesquisa o entendimento de corporação multinacional explicitado por Roach (2005), sendo que os termos 'corporação multinacional', 'corporação transnacional' e 'corporação global' serão considerados intercambiáveis, assim, o conceito que o autor utiliza é a definição da UNCTAD para corporação transnacional 'como uma entidade composta por uma empresa matriz que controla os ativos de entidades em países que não o seu país de origem mais as filiais estrangeiras dessa empresa matriz' (ROACH, 2005, p. 24).

Ao se estudar o processo de formação do atual sistema agroalimentar global e entender como esse sistema se transformou em um gerador de insegurança alimentar, é importante estudar como ocorreu sua formação inicial sobretudo a partir do processo de desenvolvimento do sistema agroalimentar no século XX. No início desse século, Europa e Estados Unidos, à frente do processo de desenvolvimento, apresentavam padrões diferentes em sua agroindústria. De acordo com Wilkinson (1989), o padrão de agricultura europeu era baseado no desenvolvimento de insumos, tendo como justificativa a terra desgastada do continente, e no processamento de produtos tropicais advindos de suas áreas de influência. Sistema que posteriormente, como anteriormente citado, seria substituído pelo funcionamento de um mercado globalizado. De forma diversa, o padrão estadunidense tinha como base a modernização mecânica com foco no plantio de cereais. Desse modo, nesse período se desenvolveram dois eixos guias para o sistema alimentar, o da agricultura em conjunto com a indústria de insumos e o da agroindústria em conjunto com a indústria alimentar (WILKINSON, 1989). Assim, nesse processo as grandes corporações alimentícias se consolidaram.

Ressalta-se que o funcionamento do sistema agroalimentar atual, o qual abrange escolha de produção, produção e comercialização mundiais, foi influenciado, sobretudo, pelo histórico de desenvolvimento do setor agroindustrial dos Estados Unidos, embora se diferencie substancialmente do sistema existente naquele momento. O complexo agroindustrial que surgiu no país a partir do século XIX tornou-se uma base importante para a hegemonia do país no século XX de duas formas. Conforme Friedmann e McMichael (1989), o primeiro aspecto a se destacar foi o estabelecimento de um sistema de exportação de grãos e de ajuda alimentar; o segundo foi o fato de a agricultura tornar-se um setor industrial, possibilitando um processo de acumulação transnacional por parte das corporações estadunidenses.

Naquele momento, o modelo de produção e de comercialização que se estabeleceu era baseado em dois núcleos, o de grãos e o de proteínas (animais e laticínios). Na evolução desse modelo, é importante destacar a substituição dos produtos tropicais por produtos temperados e industrializados (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). Por meio, por exemplo, da substituição de açúcar de cana pelo de milho, assim como, de óleos vegetais tropicais pelo óleo de soja (FRIEDMANN, 1993). Assim, a superprodução nos Estados Unidos era incentivada a partir desse modelo, sendo necessários novos mercados.

Um fator que influenciou nesse processo, ocorreu na segunda metade do século XX, quando os Estados Unidos começam a direcionar sua superprodução para países não desenvolvidos em forma de ajuda alimentar. Conforme Friedmann (1993), o óleo de soja era o segundo produto mais exportado como ajuda alimentar estadunidense, ficando atrás apenas do trigo. Este subproduto da soja, substituía, da Espanha à Índia, outros óleos, tanto nos lares quando na indústria. Dessa maneira, operava-se uma mudança nos padrões alimentares em direção a uma uniformização futura dos padrões de consumo e no direcionamento ao estabelecimento de um mercado globalizado (FRIEDMANN, 1993).

Corroborando com a transformação na produção e no consumo, as estratégias agrárias dos países asiáticos, latino-americanos e africanos, os quais buscavam o desenvolvimento, foram construídas baseadas nas oportunidades e limites dos mercados mundiais de alimentos. Inseridos nesse sistema, os Estados deveriam entender a agricultura como ferramenta para contribuir com o desenvolvimento industrial. Desse modo, esses países foram transformados em mercados para trigo, as políticas de importação criaram dependência de alimentos em países que eram autossuficientes e houve a defasagem nos termos de troca para produtos tropicais, intensificada a partir dos anos 1970 (FRIEDMANN, 1993).

Sobretudo na metade dos anos de 1970, quando o desenvolvimento de um mercado global se inicia a partir de superproduções, de estratégias governamentais de subsídios e da manutenção de estoques em países desenvolvidos, os “países pobres são conduzidos a um estado de escassez de alimentos, dependendo cada vez mais de importações e programas de ajuda alimentar externa” (PAULA; DELGADO, 2016, p. 121) Nesse ponto, percebe-se como países que não enfrentavam problemas sérios de segurança alimentar, começam a deixar de produzir para importar alimentos que não produziam, pois estes não eram produtos nativos, os quais não faziam mais parte do padrão alimentar e comercial que se estabelecia. Assim, o aumento das importações de alimentos, independentemente de ser ou não ser oriundo de ajuda alimentar desestimulava a produção e comprometia a possibilidade de autossuficiência.

Na década de 1970 também ocorre uma crise alimentar mundial concomitante à crise do petróleo, sendo incentivada pelo comércio entre as potências leste-oeste. No período de distensão da Guerra Fria, o comércio de grãos entre Estados Unidos e União Soviética foi intenso, mesmo em momentos de

aprovação de embargos, o governo estadunidense não conseguia controlar por completo o comércio de soja, pois as corporações transnacionais atuavam apesar dessa regulação estatal impeditiva (FRIEDMANN, 1993). Dessa forma, percebia-se o processo de fortalecimento do poder do mercado. A liberalização comercial torna-se um guia e os governos nacionais nesse sentido perdiam força frente a uma ideia de governança global em prol do liberalismo (PAULA; DELGADO, 2016).

Nesse momento de crise alimentar, o comércio ocasionou um aumento nos preços dos alimentos, o que incentivou o investimento na agricultura. Além disso, os petrodólares financiaram a agricultura em diferentes países. O resultado que se segue é o aumento de participantes no sistema produtivo, o qual é desestabilizado por Japão e pelo mundo em desenvolvimento. Conforme Friedmann (1993), no setor agrícola, havia nos Estados Unidos a dependência de subsídios a exportações, de forma que quando os preços dos alimentos caíram nas décadas seguintes, reduziram-se a entrada de dinheiro e o preço das terras, reduzindo-se também o poder dos agricultores. Ademais, com o fim da Guerra Fria, mais países ingressam no comércio agrícola mundial e percebe-se a transformação das economias de grande parte dos países não desenvolvidos em plataformas de exportação agrícola intensificando a hierárquica produtiva global (FRIEDMANN, 1993), sendo os sistemas e mercados nacionais engajados globalmente.

Vale ressaltar que o sistema alimentar é estruturado, a partir da segunda metade do século XX, para o consumo de alimentos processados, com foco no consumo e na produção em massa (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989). A indústria alimentícia ao estabelecer um processo de diversificação de produtos, tendo em vista essa ideia de alimento processado, une-se a outras indústrias como a farmacêutica e a química (PAULA; DELGADO, 2016). Essas mudanças introduzidas pela industrialização do alimento, conforme Friedmann e McMichael (1989), influenciaram na estrutura dos mercados, tanto dos locais quanto daqueles mais distantes, e no estabelecimento de compradores corporativos de produtos agrícolas, levando à comoditização do setor. Dessa forma, instala-se também um processo de uniformização de hábitos alimentares revelando um cenário de conflito entre local e global.

Nesse processo, estabelece-se no sistema alimentar a subordinação do setor abastecedor à indústria. Desse modo, a atividade agrícola entra como tomadora de preços, enquanto a indústria age como fazedora de preços

(WILKINSON, 1989). Nesse contexto, pode-se perceber o empoderamento das corporações transnacionais, desejando também influenciar o processo de regulação do mercado. Assim, deve-se ater ao fato de que, no final do século XX, a globalização é acelerada a partir de duas forças: a dos avanços tecnológicos, que facilitaram a movimentação de mercadorias e serviços a distâncias muito maiores e em menos tempo e, também, a das mudanças legais e regulatórias (MURPHY, 2013). Nesse sentido, conforme Friedmann (1993), as corporações transnacionais correspondem aos agentes mais interessados na regulação agrícola. Percebe-se o interesse na subordinação ao liberalismo internacional e o contraponto que eram os subsídios nacionais, motivo de impasse nas negociações do GATT (FRIEDMANN, 1993).

Além do poder das corporações transnacionais frente ao Estado, parte-se do princípio de que, como citado por Friedmann e McMichael (1989), as posições estratégicas ocupadas pelos Estados, tanto no sistema de Estados como na economia global, continuam tendo importância em um sistema organizado globalmente. Dessa forma, o Estado permanece como um ente de poder. Consequentemente, as demandas dos países considerados mais poderosos na sociedade internacional prevalecerão nas negociações comerciais. Weiss (1997) considera a existência do poder de adaptação dos Estados em um cenário global, no qual os desafios em relação à regulação internacional foram gerados tanto para os países desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento.

Os Estados se adaptaram ao funcionamento global por meio da abertura de suas economias contrabalanceando o livre comércio e as demandas locais. Dessa forma, as políticas nacionais alimentares e de nutrição são influenciadas pela indústria alimentar, assim como os hábitos de consumo. O funcionamento do sistema agroalimentar global é, portanto, caracterizado pela perda da identidade local alimentar, ao mesmo tempo em que as estruturas produtivas nacionais competem em um mercado mundializado. Dessa forma, exportações tornam-se prioridade e países heterogêneos passam a competir pelos mesmos mercados (PAULA; DELGADO, 2016). Para Paula e Delgado (2016, p. 122):

muitos países pobres ficaram dependentes da oferta externa. A incapacidade de seus agricultores de competir nos mercados interno e externo comprometeu uma agenda nacional de segurança alimentar, assim como os mercados globais emergiram como a fonte final de suprimento de alimentos. Em suma, a vulnerabilidade da agricultura e das estruturas de

processamento de alimentos no mundo subdesenvolvido expôs muitos países às reviravoltas dos mercados globais.

Nesse contexto, nos anos 2000, ocorre no sistema alimentar outra crise alimentar mundial. De acordo com Murphy (2013), percebe-se que a globalização da produção, distribuição e finanças relacionadas ao setor alimentar foi determinante para a crise alimentar de 2007-2008 e para o período subsequente de volatilidade no preço das commodities. Entende-se que com a evolução do sistema, o funcionamento de um sistema alimentar tido como global caracteriza-se então pelo aumento do papel do capital financeiro.

Ressalta-se que “um sistema alimentar global é assim formado por fatores e agentes que trazem países dispersos e atividades agrícolas em um único ambiente, de acordo com o processo de acumulação de capital estabelecido globalmente.” (PAULA; DELGADO, 2016, p. 122) Esse regime é conduzido pelas corporações globais que lucram com a reorganização das cadeias agroalimentares sendo o capital financeiro essencial para essa reorganização. Ademais, também se identifica outra forma de se perceber a financeirização do sistema, na utilização do capital agroalimentar para obter lucros em transações financeiras (BURCH; LAWRENCE, 2009). Assim, as commodities são convertidas em derivativos, sendo essas desconectadas do mercado real de produção e consumo.

Tendo em vista esse cenário, os conflitos inerentes ao comércio agrícola e, conseqüentemente, às negociações multilaterais são resultados de mudanças estruturais envolvendo Estados nacionais e a internacionalização do capital agroindustrial (FRIEDMANN, 1993). Nesse sentido, devido à alta de preços dos alimentos, a partir da crise dos anos 2000, intensificou-se o problema relacionado à segurança alimentar. Os países mais pobres dependentes de importações de alimentos foram muito afetados, piorando seu quadro interno de insegurança alimentar naquele momento.

Nessa situação de crise, para mitigar internamente tais implicações, em um mercado globalizado, medidas unilaterais de proteção praticadas por países, como restrições às exportações de alimentos, agravaram ainda mais as tendências altistas dos preços. Segundo Paula e Pessali (2014), o evento da crise alimentar de 2007 intensificou preocupações a respeito da “segurança alimentar, a qual passou a fazer parte da agenda das instituições multilaterais, como o Banco Mundial e a OMC, não se restringindo apenas a comunidades locais” (2014, p. 328). Dessa maneira,

percebe-se que o tema ganha destaque nas negociações internacionais voltadas ao comércio agrícola. Assim, considerando a agricultura como um tema de difícil negociação ressaltando-se seu caráter protecionista e a vocação liberal da OMC, no próximo capítulo será analisado se, ou em que medida, a busca pelo livre comércio pode contribuir para resolver o problema da insegurança alimentar. Além disso, será analisado o papel da OMC como agente nuclear da estrutura de regulação para o comércio internacional agrícola.

4 REGULAÇÃO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL AGRÍCOLA

O comércio internacional agrícola em 2014 correspondeu a pouco mais de US\$ 1,7 trilhão, cerca de 9,5% do total de mercadorias comercializadas globalmente, apresentando crescimento de volume de exportação de 2,5%, enquanto a produção agrícola cresceu 1,5% (OMC, 2015). De acordo com Meléndez-Ortiz et al. (2014), o comércio agrícola global nos últimos 15 anos, com exclusão dos fluxos intra-UE, quase triplicou, atingindo US\$ 1 trilhão, ao mesmo tempo em que o comércio permanece relativamente concentrado entre seis exportadores-chave – União Europeia, Estados Unidos, Japão, Índia, China e Brasil. Mundialmente, embora o volume do comércio agrícola internacional corresponda apenas a aproximadamente 15% do total da produção (MURPHY, 2013), sua importância tem sido significativa em determinados países, principalmente aqueles cujas economias dependem das atividades agrícolas. O comércio agrícola está diretamente relacionado à sobrevivência humana e ao bem-estar social, além de refletir as competitividades das agriculturas nacionais e seu peso no balanço de pagamentos de vários países. Além disso, está no centro da disputa política e de embates de poder no cenário internacional, influenciando, dessa maneira, questões relativas à busca pelo desenvolvimento.

Inicialmente, para se compreender o comércio internacional agrícola, é importante explicitar sua estrutura de regulação, interpretada nesse trabalho a partir de duas referências, a do funcionamento da Organização Mundial do Comércio e a da opção de política, caracterizada pelo liberalismo e pelo protecionismo. Assim, esta compreende as práticas de política e a OMC corresponde ao ambiente em que essas práticas são adotadas e validadas para orientar as políticas comerciais dos países e o mercado global de alimentos. Sendo assim, na primeira parte desse capítulo, são analisadas as práticas de política comercial, o liberalismo e o protecionismo, tendo em vista o comércio internacional agrícola e a busca pelo desenvolvimento por meio dessas políticas. Na segunda parte, o foco recai sobre a estrutura da OMC, sua legitimidade e a questão agrícola na Rodada Doha de negociações.

4.1 O LIBERALISMO E O PROTECIONISMO PARA O COMÉRCIO AGRÍCOLA

O liberalismo e o protecionismo são princípios fundamentais de comércio, a partir dos quais se estabelece a intensificação das relações comerciais, ou a imposição de barreiras a elas. Desse modo, esses princípios são considerados práticas de política que estarão ligadas a interesses revelando relações de poder, podendo por vezes refletir estratégias que alcancem o desenvolvimento ou que o bloqueie. Os embates entre países para garantir a política a ser adotada internacionalmente ligam-se, portanto, às ideias de crescimento econômico e desenvolvimento. Dessa forma, nessa seção serão analisadas essas práticas, o liberalismo e o protecionismo, tendo como referências o comércio internacional agrícola e a busca pelo desenvolvimento, tendo como foco a segurança alimentar.

Os economistas, em suas diferentes linhas de pensamento, reconhecem a necessidade de regras mínimas ou de instituições para governar e regular a atividade econômica (GILPIN, 2001). Desse modo, mesmo que o liberalismo represente a liberdade e a abertura aos fluxos comerciais e às transações econômicas, o Estado ainda assim é considerado um agente importante para a economia, garantindo, por exemplo, o cumprimento de contratos e o direito de propriedade (EVANS, 1993). Nesse sentido, o Estado não é necessariamente estranho ao *status quo* da liberalização, mas uma instância importante para sua prevalência orientado por princípios emanados da proeminência do mercado, como observado na ampla aceitação da teoria clássica das vantagens comparativas (PECHLANER; OTERO, 2010).

Essa visão clássica é adotada nas negociações da OMC como guia para a regulação do comércio mundial, inclusive o agrícola, no qual a falta de liberalização causaria distorção nos preços dos alimentos. A correção desse problema seria responsável pelo aumento de produtividade devido à auto regulação do mercado. Dessa forma, o objetivo geral de liberalização comercial da OMC tem como pressuposto que os Estados participantes garantam o livre mercado evitando, por exemplo, a concessão de subsídios ou a imposição de quotas à importação ou à exportação. No caso do comércio de alimentos haveria, portanto, o aumento da produtividade e o equilíbrio dos seus preços globalmente. Assim, com um mercado globalizado de alimentos, as assimetrias seriam reduzidas sendo o mercado

transformado em um ambiente de competitividade no qual oferta e demanda seriam reguladas levando à segurança alimentar.

O histórico do comércio agrícola, entretanto, é marcado sobretudo por períodos alternados de liberalização e protecionismo. De acordo com Clapp (2015), no século XIX, por meio das Leis dos Cereais britânicas de 1815, os agricultores foram protegidos ao serem impostas tarifas à importação de grãos, seguindo a lógica de que a autossuficiência alimentar seria assim garantida nacionalmente. Com o fim dessa normativa em 1846, pela força do capital industrial tem início uma era de livre comércio, baseada na divisão do trabalho de acordo com as vantagens comparativas que se expandiu a outros países que não apenas a Grã-Bretanha, sendo esta um país modelo à época. Diferentemente, décadas depois caracteriza-se um período em que se retorna à proteção do setor agrícola que perdura até meados do século XX. (CLAPP, 2015).

Ao se avaliar a regulação no pós-Segunda Guerra, ainda conforme a análise de Clapp (2015), as normas e o debate sobre o comércio agrícola no regime de comércio internacional, inicialmente no âmbito do GATT, são marcados pelo excepcionalismo alimentar e, mais recentemente no âmbito da OMC, pela liberalização comercial com poucas restrições. Assim, em um primeiro período sob o GATT, o comércio agrícola foi tratado como caso de exceção (CLAPP, 2015). Defendia-se que os produtos agrícolas e alimentares dificilmente poderiam ser expostos à concorrência internacional, o que corroborava com a manutenção de restrições quantitativas às importações e com a prática de subsídios às exportações para o comércio de produtos agrícolas, caracterizando exceção às regras gerais do GATT. Dessa forma, percebe-se que a prevalência do interesse nacional é latente, sendo que essas exceções foram estabelecidas, por exemplo, para contemplar as características da política agrícola norte-americana. Nesse viés, conforme Delgado (2000, p. 390), “(...) a viabilidade dos programas de garantia de renda dos agricultores nelas previstos dependiam [...] da utilização de controles de importação para impedir que os preços domésticos de garantia fossem reduzidos (...)”.

Em uma conjuntura de políticas neoliberais, na Rodada Uruguai (1986 – 1994), última rodada de negociações do GATT, os objetivos de liberalização completa do mercado agrícola não foram alcançados, nem foram alteradas as políticas protecionistas existentes, resultado esse creditado a um acordo oriundo precisamente da relação bilateral entre Estados Unidos e Comunidade Europeia à

época (PAULA, 1997). Entende-se que a liberalização comercial impactaria os países desenvolvidos, que subsidiavam seus agricultores com programas de garantia de renda e de preços, assim como os países não desenvolvidos, os quais tinham seus níveis de renda e de emprego atrelados ao comércio de commodities primárias e aos preços internacionais. Assim, com o estabelecimento do Acordo Agrícola (AoA) na Rodada Uruguai avalia-se que,

embora o AoA tenha garantido a liberalização em alguns aspectos do comércio agrícola, incluindo reduções tarifárias nos produtos agrícolas, ele não deslocou totalmente o regime comercial da norma do excepcionalismo alimentar para o da liberalização do comércio. O AoA permitiu a continuidade de numerosos programas de subsídios nos países industrializados (legitimados com base no excepcionalismo, mas definidos de forma a serem considerados não distorcivos). Ao mesmo tempo, muitos países em desenvolvimento foram obrigados a abrir seus mercados às importações, embora não pudessem ter recursos para programas de subsídios como aqueles que os países industrializados desenvolveram. (CLAPP, 2015, p. 8)

Tendo em vista esse cenário, posteriormente no âmbito da OMC, as discussões agrícolas foram pautadas em grande parte pela falta de equilíbrio e pelas desigualdades geradas pelo AoA. Assim, o setor agrícola se consolidou como entrave nas negociações comerciais multilaterais, devido em parte a essas desigualdades do acordo e, primeiramente, ao fato de o setor ter função vital na sociedade. Nesse viés, de acordo com Clapp (2015), o setor agrícola tem relação direta com o alimento, essencial à sobrevivência humana, enquanto as atividades rurais ainda ocupam 30% da força de trabalho no mundo, sendo essa proporção geralmente mais elevada nos países em desenvolvimento. Além disso, as exportações referentes ao comércio agrícola são uma fonte de receita significativa para alguns Estados. Da mesma forma, as importações são essenciais à segurança alimentar de outros Estados, desprovidos de base agrícola. Outro ponto destacado por Clapp (2015), é o fato de a agricultura ligar-se ao meio ambiente e à cultura dos países, gerando preocupações sobre a forma como o comércio internacional pode interferir na habilidade das sociedades em balancear objetivos sociais e econômicos em relação à agricultura e à segurança alimentar.

Nesse contexto, o mercado agrícola e, consequentemente, a política alimentar estão sujeitos a diversas influências de difícil controle pelas estruturas de regulação. O choque entre interesses locais e globais é intensificado. Ademais, ressalta-se que a defesa das políticas liberais e protecionistas para o comércio

agrícola a partir do final do século XX esteve atrelada à globalização, sendo este um processo com implicações políticas, sociais e econômicas. Dessa maneira, o termo global implica em novos ou diferentes níveis de interação sócio-espacial, a saber: local, nacional, internacional, transnacional e global (WEISS, 2000). Nessa perspectiva, somam-se os interesses transnacionais que são responsáveis por conectarem a produção local aos mercados globais (PAULA; DELGADO, 2016), contemplando um ambiente de livre comércio.

A promoção do livre comércio no âmbito da OMC tem alcance global, tendo em vista a vocação liberal da Organização, os Estados agem como reguladores seguindo uma normativa vinculante e obrigatória de práticas liberais. Nessa abordagem, também ao cumprirem a normativa da Organização, não interferindo no comércio internacional de forma a distorcê-lo, agiriam, portanto, a partir de uma lógica multilateral. As políticas protecionistas, de outro modo, podem ser entendidas nessa abordagem como focadas nos níveis de ação local e nacional, embora também possam ter efeitos globais na forma de distorção do comércio. Em relação ao mercado agrícola, os argumentos de um país para adotar políticas distorcivas podem estar relacionados ao bem-estar de sua população, como a garantia de abastecimento em períodos de crise alimentar devido ao aumento de preços, sejam esses causados por condições climáticas, cambiais, políticas.

Percebe-se que as políticas liberais defendidas para o mercado agrícola são atreladas à ideia de um comércio justo, de acordo com os objetivos estabelecidos pela OMC. Nesse caso, as justificativas são a baixa de preços, o aumento da oferta de alimentos em escala global e também, como consequência da anterior, a segurança alimentar da população, o que permitiria a promoção do desenvolvimento. Dessa forma, tanto políticas de caráter liberal quanto protecionista podem ser entendidas como promotoras da segurança alimentar. Nesse sentido, o debate sobre esse tema ganha destaque nas negociações internacionais voltadas ao comércio agrícola.

Em um cenário de livre comércio como o preconizado pela OMC, tendo em vista o problema da insegurança alimentar, deve-se entender os possíveis efeitos desse liberalismo no comércio de alimentos para determinar estratégias adequadas e capazes de resolver os problemas alimentares e promover o desenvolvimento. Assim, conforme o quadro abaixo, identificam-se os possíveis fatores positivos e negativos ao se promover o livre comércio de alimentos.

QUADRO 1 – Os possíveis efeitos da liberalização do comércio sobre as dimensões da segurança alimentar (The possible effects of trade liberalization on dimensions of food security)

| Dimensões/ Pilares da segurança alimentar | Possíveis Efeitos Positivos | Possíveis Efeitos Negativos |
|--|--|---|
| Disponibilidade | <ul style="list-style-type: none"> ▪ O comércio aumenta as importações e aumenta tanto a quantidade quanto a variedade de alimentos disponíveis. ▪ Efeitos dinâmicos na produção doméstica: uma maior concorrência do exterior pode desencadear melhorias na produtividade através de maiores investimentos, P&D, melhora de tecnologia. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nos países exportadores de alimentos, preços internacionais mais altos podem desviar parte da produção anteriormente disponível para consumo interno para exportações, reduzindo potencialmente a disponibilidade doméstica de alimentos básicos. ▪ Nesses países, os produtores nacionais incapazes de competir com as importações provavelmente reduzirão a produção, reduzindo o suprimento interno e os importantes efeitos multiplicadores das atividades agrícolas nas economias rurais. |
| Acesso | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nos países importadores de alimentos, os preços normalmente diminuem quando a proteção das fronteiras é reduzida. ▪ Nos setores competitivos, é provável que os rendimentos aumentem como resultado de um maior acesso ao mercado para as exportações. ▪ Os benefícios macroeconômicos da abertura comercial, como crescimento das exportações e investimento direto estrangeiro, apoiam o crescimento e emprego aumentando a renda. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para os países exportadores de alimentos, os preços internos dos produtos exportáveis podem aumentar. ▪ O emprego e os rendimentos nos setores sensíveis e que competem com as importações podem diminuir. |
| Utilização | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Uma maior variedade de alimentos disponíveis pode promover dietas mais equilibradas e acomodar preferências e gostos. ▪ A segurança e a qualidade dos alimentos podem melhorar se os exportadores dispuserem de sistemas nacionais de controle mais avançados, ou se as normas internacionais forem aplicadas de forma mais rigorosa. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ A maior dependência de alimentos importados tem sido associada ao aumento do consumo de alimentos de alto valor calórico e de baixo valor nutritivo, mais baratos e mais facilmente disponíveis. ▪ A priorização das exportações de commodities pode afastar a terra e os recursos da produção de alimentos nativos, muitas vezes superiores do ponto de vista nutricional. |

(continua)

| | | |
|--------------|--|---|
| Estabilidade | <ul style="list-style-type: none"> ▪ As importações reduzem o efeito sazonal sobre a disponibilidade e os preços de alimentos. As importações atenuam os riscos da produção local. Os mercados globais são menos propensos a choques relacionados à política ou ao clima. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Para os países importadores de alimentos, depender dos mercados globais e das políticas de livre comércio reduz o espaço político para lidar com os choques. Esses países podem ser vulneráveis a mudanças na política comercial por parte dos exportadores, como as proibições de exportação. ▪ Os setores em estágios iniciais de desenvolvimento podem se tornar mais suscetíveis a choques de preços e/ou a aumentos de importações. |
|--------------|--|---|

FONTE: FAO, 2015, p. 34 (adaptado/traduzido pela autora).

Ao se analisar o quadro 1 dos possíveis efeitos negativos e positivos do comércio para a segurança alimentar, o qual segue uma abordagem liberal, tendo como base os quatro pilares da segurança alimentar trabalhados no capítulo anterior, a proposta é a de entender se uma abordagem liberal de comércio realmente seria a solução para o comércio de alimentos ao invés do protecionismo, funcionando como uma estratégia adequada para a manutenção da segurança alimentar. Para essa análise, serão elencados alguns itens estabelecendo-se uma relação entre os possíveis efeitos gerados pelo livre comércio e o funcionamento do sistema agroalimentar global, procurando avaliar a relação causa-efeito, invalidando ou comprovando a análise.

Em relação à Disponibilidade, o efeito positivo de aumento de variedade de alimentos, por exemplo, é limitado quando se considera que o processo de especialização da produção não prioriza produtos nativos, sendo que muitos deixam de ser produzidos. O comércio de fato pode contribuir para a disponibilidade de uma maior variedade de alimentos, entretanto, o sistema agroalimentar atual é um causador da diminuição da real variedade. Os efeitos negativos são possivelmente gerados a partir do funcionamento do sistema agroalimentar, sendo que países enfrentam o problema da falta de autossuficiência alimentar justamente pela redução de produção causada pelo aumento de importações e também pela especialização da produção. Além disso, com a redução dos multiplicadores positivos que impulsionariam o meio rural, agrava-se o empobrecimento no campo e, como consequência, há aumento da população empobrecida nas cidades devido ao êxodo rural, contribuindo ainda mais para a escassez de alimentos e a insegurança

alimentar. Esse é um dos problemas levantados na OMC pela coalizão G-33, a qual propõe políticas com o objetivo de melhorias nas condições de vida rural.

Os efeitos negativos em relação ao Acesso são comprováveis pelo funcionamento do sistema agroalimentar, pois de fato os preços internos dos produtos exportáveis podem aumentar, de forma que a opção pela exportação pode causar por vezes uma falta interna. Em um nível agravado do efeito causado pelo sistema, entende-se que pode haver exportação de um tipo de produto, não se produzindo nenhum outro produto além desse, levando o sistema alimentar local a um colapso, ocasionando perda de autossuficiência e desabastecimento. O efeito positivo do Acesso em que se considera que a abertura comercial geraria crescimento e emprego aumentando a renda pode não se concretizar. Como já mencionado, países que se tornam importadores de alimentos podem sofrer com a perda da autossuficiência e a perda de terras pela população rural para a grande propriedade exportadora, agravando a pobreza. Desse modo, em alguma medida, o funcionamento do livre comércio não ocorrerá como idealizado.

No item Utilização, o efeito positivo sobre haver controles e normas para a qualidade dos alimentos pode ser controverso, tendo em vista que podem se caracterizar barreiras não-tarifárias, sendo políticas anti-liberais. Além disso, o efeito positivo de promover uma dieta mais equilibrada parece não ser a regra. Claro que é inegável que a disponibilidade de uma maior variedade de alimentos promovida pela abertura comercial, frente à falta de produção interna de alimentos, aumenta as possibilidades nutricionais. Por outro lado, podem ser novamente detectados dois problemas nesse ponto. Primeiro que o próprio funcionamento do sistema tem levado muitos países à escassez de produtos alimentares. Em segundo lugar, até então, por meio do sistema tem-se priorizado a expansão de uma alimentação industrializada, a qual é considerada de baixo valor nutricional, o que não garante o acesso a uma dieta equilibrada. Assim, o efeito negativo citado sobre priorizar commodities tem sido observado com a redução da produção de alimentos nativos, sendo estes, em muitos casos, alimentos de valor nutricional realmente superior.

Ao se analisar a Estabilidade, pode-se entender que as exportações são o retrato do que se produz no sistema. Assim, como antes salientado, para além da ideia da redução dos efeitos da sazonalidade, desencadeia-se a homogeneização da produção e do consumo, este por meio de importações, reduzindo-se a produção local. De acordo com os efeitos positivos, por meio do comércio se atenuariam os

riscos da produção local, entretanto, ao mesmo tempo esta estaria sendo gradativamente agravada e desmantelada em alguns países. Ademais, a estabilidade propiciada pelos mercados globais parece ilusória, pois a transformação das commodities em derivativos no mercado financeiro pode agravar ainda mais as instabilidades desse mercado. Desse modo, o único ponto que ainda parece positivo é o fato de que as importações podem atenuar os efeitos causados por problemas climáticos, por exemplo. Em relação aos efeitos negativos, os países importadores de alimentos ficam vulneráveis a mudanças na política comercial, mas também nas políticas cambial, alimentar de outras nações. Essa vulnerabilidade, sobretudo gerada por um sistema global unificado, é uma importante causadora de insegurança alimentar, sendo seus efeitos percebidos na crise de 2007.

De acordo com o exposto acima com base no quadro 1, portanto, o livre comércio parece não ter os efeitos clássicos em um sistema agroalimentar globalizado. Esse plano estabelecido que condiciona os mercados alimentares pode causar um aumento de comércio de alimentos ao mesmo tempo em que se observa a manutenção da situação de insegurança alimentar. Desse modo, os efeitos positivos parecem não ter se efetivado por completo ao longo das últimas décadas, de forma que o liberalismo não tem funcionado como estratégia para a segurança alimentar. Tendo em vista que diferentes fatores considerados positivos não apresentam necessariamente o comportamento esperado, tendo consequências negativas devido ao funcionamento do sistema estabelecido mundialmente, conclui-se com a noção de que o sistema agroalimentar, por meio das relações comerciais globais aí formadas, acaba criando situações de insegurança alimentar.

A posição nesse trabalho é a de que o comércio pode ser uma ameaça à segurança alimentar, mas ele não deixa de ser um fator importante e, em determinadas situações, pode colaborar na busca por ela. O comércio é necessário, tendo em vista que a segurança de regiões não produtoras pode depender dele. Dessa forma, argumenta-se a necessidade de uma integração à economia mundial estratégica, mas não incondicional (FLETCHER, 2010), tendo em vista as características e demandas dos países. A dificuldade está em estabelecer estratégias que contemplem diferentes demandas, reúnam interesses e que resultem na elevação de condições de desenvolvimento. Para isso é preciso haver ação efetiva dos países em desenvolvimento na OMC, sendo isoladamente, ou em coalizões. Percebe-se, por exemplo, que no discurso de direito ao desenvolvimento

do G-20 comercial há um direcionamento mais voltado a medidas de liberalização e no discurso proferido pelo G-33 contemplam-se propostas protecionistas. Tendo em vista essa visão inclusiva de ações, novos debates sobre a estrutura do comércio agrícola e da própria OMC podem ganhar espaço nas negociações internacionais atrelados a esse viés de promoção do desenvolvimento.

A política comercial protecionista pode ser interpretada como uma política pública, pois é por ela que o governo pode interferir no fluxo de trocas comerciais com outras nações, pautada por fatores internos e externos. Ela não é a única política que pode afetar o comércio externo, porém é a que tem foco definido e mais voltado aos trâmites de entrada e saída de produtos do território nacional. Dessa forma, a política comercial constitui-se em um mecanismo de proteção para o mercado interno e de reação a práticas de comércio exterior de outros países. O governo intervém no comércio exterior por meio de seus instrumentos, os quais compreendem barreiras tarifárias, barreiras não-tarifárias e subsídios.

Assim, o propósito da OMC de facilitação do comércio relaciona-se de forma estrita à redução no uso desses instrumentos da política comercial. Pode-se considerar que ao serem adotadas estratégias de desenvolvimento com caráter humanístico e inclusivo que abarquem as esferas econômica, social e política, medidas liberais podem em determinadas situações comprometer essas estratégias, como observado anteriormente por meio da análise do quadro 1. Nesse sentido, pode-se citar o argumento de Chang (2004, p. 211) de que a recomendação do livre-comércio em prol do desenvolvimento é conflitante com a experiência histórica dos países considerados desenvolvidos que, em seu processo de desenvolvimento, utilizaram-se de medidas protecionistas que “são precisamente aquelas que eles mandam os países em desenvolvimento não usarem, por causa de seu efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico.”

Em outro argumento baseado na experiência histórica, considera-se que “as origens do crescimento econômico contradizem o livre comércio.” (FLETCHER, 2010, p. 212) Assim, o crescimento econômico não estaria relacionado a vantagens comparativas, pois o desenvolvimento não se origina da especialização, mas da inovação, sendo que produzir algo novo não significa ter vantagem comparativa estabelecida. Dessa forma, o crescimento econômico seria por definição um evento de desequilíbrio em que o antigo equilíbrio é substituído por um nível mais elevado (FLETCHER, 2010). Deve-se entender, portanto, de que forma as políticas poderiam

ser pensadas em prol de temas de desenvolvimento, para que se possa transpor as dificuldades derivadas do próprio sistema. Ao se analisar uma perspectiva do comércio como ameaça à segurança alimentar, Clapp (2015, p. 17) avalia que, de acordo com essa perspectiva, a agricultura e o setor de alimentos deveriam ser organizados de forma fundamentalmente diferente, de modo “que se concentre em pequenos agricultores, em sistemas de agricultura biodegradáveis e em uma redução radical na dependência do comércio internacional para se atender às necessidades de segurança alimentar”. Nesse sentido, essas estratégias poderiam ser causadoras de desequilíbrio, ou de um novo equilíbrio.

Mesmo que o número de pessoas famintas ou subnutridas em nível mundial tenha se reduzido, o fato é que o comércio não tem funcionado com propósito de proporcionar segurança alimentar. Por meio do comércio, melhores condições deveriam ser proporcionadas com mais celeridade, tendo em vista que a situação ideal é não haver pessoas em situação de insegurança. Dessa forma, nesse caso aplica-se a ideia de que medidas protecionistas podem ser necessárias aos países devendo-se encontrar um equilíbrio adequado entre fechamento e abertura comerciais (FLETCHER, 2010). Destaca-se que mesmo no posicionamento liberal, aceita-se o argumento de que “os liberais consideram o protecionismo, na melhor das hipóteses, um expediente necessário e temporário como passo para chegar a um sistema de livre comércio.” (GILPIN, 1987, p. 207) Ao se considerar o problema da insegurança alimentar, é importante que o comércio possa favorecer as perspectivas de desenvolvimento. Assim, o movimento de mudança começa nas negociações multilaterais de comércio no âmbito da OMC. Desse modo, a seguir, procura-se entender esse foro de governança mundial e de que forma as influências de poder influenciam a regulação do comércio agrícola.

4.2 A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

A Organização Mundial do Comércio está no centro da estrutura reguladora do comércio internacional como foro para a negociação de acordos com o objetivo de reduzir obstáculos ao comércio internacional e assegurar um ambiente de isonomia entre seus membros, impulsionando, dessa forma, o crescimento

econômico e o desenvolvimento (OMC, 2016h). Desse modo, ressalta-se o duplo objetivo da Organização de promoção do livre-comércio e do desenvolvimento.

Essa Instituição foi criada em 1994 pelo Tratado de Marrakesh como resultado das negociações que fecharam a Rodada Uruguai, sob a guarda do GATT, em vigor desde 1948. Mesmo apresentando natureza puramente contratual, sendo apenas um acordo e não uma organização, o GATT era o meio pelo qual aconteciam as negociações sobre comércio internacional. Ao iniciar suas atividades em primeiro de janeiro de 1995, a OMC substituiu o GATT e incorporou os acordos previamente firmados. Assim, o arcabouço jurídico da OMC é conhecido como GATT/94, portanto, considera-se que a Organização não representou a ruptura do regime internacional de comércio, mas sim sua continuidade (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Primeiramente, sob a perspectiva do direito internacional, a OMC apresenta diferenças significativas em relação ao GATT, principalmente por ser dotada de personalidade jurídica. Nesse sentido, conforme Nguyen et al. (2003), as organizações internacionais são verdadeiras ordens jurídicas que apresentam autonomia real tanto em relação aos direitos nacionais, quanto ao direito internacional, “sendo entendido que dependem ainda largamente dos primeiros para uma aplicação concreta e encontram-se ancorados no segundo, do qual extraem a sua própria existência.” (NGUYEN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 591) Sendo assim, Aust (2007) destaca que a característica mais elementar de uma organização internacional é a de que no direito internacional ela tem personalidade jurídica separada das de seus membros.

Outro aspecto relevante com a criação da Organização foi a adoção do *single undertaking*, princípio pelo qual os países são obrigados a aceitar o acordo firmado por completo, o que caracteriza um laço forte de institucionalização. No GATT, diferentemente, havia certa flexibilidade na aceitação de quais temas e partes se optaria por acordar, pois, como ocorrido na Rodada Tóquio (iniciada em 1973 e terminada em 1979, sendo a anterior à Rodada Uruguai), os países poderiam escolher entre os acordos que quisessem aceitar, sendo que nem todos eram obrigatórios, o que ficou conhecido como GATT *à la carte* (DAVIS, 2004). Além disso, conforme Jakobsen (2005), a agenda de negociações foi ampliada, incorporando temas que vão além da redução de barreiras comerciais.

A adoção do critério de consenso negativo no Mecanismo de Solução de Controvérsias foi outra alteração importante introduzida após a criação da OMC. Nesse aspecto, a decisão sobre um contencioso de comércio internacional é apreciada pelo Órgão de Solução de Controvérsias, o qual é composto por todos os membros da Organização. Durante a vigência do GATT, caso um membro votasse contra, a decisão não era implementada. No sistema da OMC, a decisão só não será implementada se houver o consenso negativo ou reverso, se todos votarem contra, o que é improvável, pois pelo menos um membro votará a favor da decisão, provavelmente aquele que foi favorecido por ela.

A OMC é composta por 164 signatários sendo esses Estados e territórios aduaneiros (OMC, 2016f). Um aspecto a se destacar é o entendimento de que a composição de uma organização internacional não precisa necessariamente conter apenas Estados. Para Nguyen et al. (2003), mesmo essas organizações sendo consideradas interestatais, não se proíbe a participação de entidades não estatais. Assim pode se tratar “de territórios que não são soberanos ou de autoridades políticas representando temporariamente certos territórios, pode tratar-se também de organizações internacionais.” (NGUYEN; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 599–600) De acordo com a OMC (2016m), qualquer Estado, ou território aduaneiro que tenha completa autonomia na condução de sua política comercial pode se tornar membro da Organização desde que com a concordância dos demais membros. Os Estados, que têm personalidade jurídica de direito internacional originária e plena, concedem personalidade jurídica derivada e limitada a outros entes. As personalidades diferenciam-se, pois estes não apresentam todos os elementos constitutivos do Estado – território, população e governo legítimo (REZEK, 2008). Mesmo assim, esses outros entes, na OMC, têm direito a voto e participação nas negociações de forma igualitária e legítima.

A estrutura institucional da Organização é hierarquizada e composta pela Conferência Ministerial, pelo Conselho Geral, pelos Conselhos Temáticos, pelo Órgão de Solução de Controvérsias e pelo Órgão de Revisão de Políticas Comerciais (OMC, 2016n). A Conferência Ministerial é o órgão mais importante na hierarquia da instituição, cujas reuniões ocorrem a cada dois anos. Apenas este órgão pode lançar rodadas e fazer alterações estatutárias. O Conselho Geral é o segundo órgão mais importante e, como parte da estrutura permanente da OMC, é sediado em Genebra. Todos os membros fazem parte desse órgão decisório que

tem poderes para decidir acerca da entrada de novos membros e ao qual os Conselhos Temáticos, o Órgão de Revisão de Políticas Comerciais e o Órgão de Solução de Controvérsias estão subordinados.

Os Conselhos Temáticos atuam sobre Comércio e Bens, Comércio e Serviços e Propriedade Intelectual, por sua vez subdivididos em comitês temáticos específicos, um exemplo é o comitê de agricultura (CoA). Outro órgão é o de Revisão de Políticas Comerciais que tem periodicidade de dois, quatro e seis anos dependendo do país a ter a política revisada, conforme sua classificação entre desenvolvido, em desenvolvimento ou de menor desenvolvimento relativo. Estados Unidos e Japão, por exemplo, têm sua revisão a cada dois anos, enquanto o Brasil a cada quatro anos.

O Mecanismo ou Sistema de Solução de Controvérsias da OMC compreende três, ou quatro etapas. A primeira é a de consultas bilaterais, fase conciliatória em que se pode contemplar, por exemplo, a participação de terceiros oferecendo bons ofícios. Na segunda etapa, convoca-se o Painel que é composto por especialistas e a partir do qual uma decisão técnica é proferida. Pode ou não haver a etapa de apelação, na qual se confirma, reforma, ou revoga a decisão do Painel. A última etapa é o encaminhamento da decisão ao Órgão de Solução de Controvérsias, formado por todos os membros, que autoriza ou não a implementação de decisões. Relembra-se que só não será implementada a decisão no caso de consenso negativo.

O sistema de decisões da OMC, com exceção do Órgão de Solução de Controvérsias, que segue a regra do consenso reverso, pauta-se pelo consenso, mas sendo possível se passar para o critério da maioria caso seja decidido pelos membros. Sendo assim, existe previsão de quórum de dois terços ou de três quartos dependendo do assunto em pauta. Ainda é importante ressaltar o fato de que a Organização possui um Diretor Geral que coordena o secretariado, sendo que este dá suporte aos membros em todas as suas atividades. Segundo a OMC (OMC, 2016g), o secretariado não tem poder algum de decisão, tendo em vista que as decisões são tomadas apenas pelos membros.

Seguindo os procedimentos do GATT, as discussões e acordos no âmbito da OMC são realizados em rodadas de negociação, embora não haja obrigatoriedade legal por essa opção (STEGGER, 2014, p. 11). A atual é a Rodada Doha, iniciada em 2001 e com previsão de término em 2006, o que ainda não

ocorreu. Também sem previsão legal, é a decisão de se optar pelo princípio do *single undertaking* para a Rodada Doha (STEGGER, 2014). Essa seria uma decisão política, sendo que não é uma regra para as negociações nem para a implementação de resultados. Desse modo, levando em consideração que a assinatura de um acordo implica na aceitação por completo desse acordo, para o avanço das negociações da rodada há o argumento, conforme Steger (2014), da necessidade de dissociar temas. Assim, o avanço das negociações dependeria não do fechamento de um grande acordo, mas talvez de acordos em separado.

4.2.1 A OMC e o Desafio da Legitimidade

Com a expansão temática das negociações, acrescentam-se novos desafios à regulação do comércio internacional. Nesse contexto, Gehart (2004) sugere que a atuação da OMC deve contemplar situações nas quais a política de um país afete negativamente o bem-estar das pessoas em outros países. Sendo assim, o autor avalia que a legitimidade da Organização está em sua habilidade de permitir a um país ter voz em relação a políticas danosas de outros países. Essa tarefa pode ser muito difícil, pois uma política liberal, ou uma protecionista pode ser entendida concomitantemente como prejudicial, ou benéfica de acordo com a perspectiva de qual país será avaliada. Dessa maneira, a regulação torna-se complexa ao se deparar com diferentes interesses, sendo a OMC caracterizada como uma instituição política de participação democrática internacional e não puramente comercial.

A questão política em organizações internacionais apresenta conexão direta com a ideia de legitimidade cujo conceito é trabalhado nas ciências sociais sob diversos enfoques. Desse modo, para se compreender a OMC, é importante adotar um conceito de legitimidade adequado para interpretar as instituições internacionais. Conforme Suchman (1995, p. 574), “legitimidade é uma percepção generalizada ou crença de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas, ou adequadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.” Entender a legitimidade como uma percepção ou crença implica assumi-la a partir da reação dos observadores à Organização, de como eles a veem, o que significa dizer que, embora possuída objetivamente, a legitimidade é criada subjetivamente.

Em 2004, Herz e Hoffmann (2004, p. 158) consideraram que o maior desafio para que a OMC pudesse manter sua legitimidade era

(...) a capacidade de capturar e institucionalizar as novas demandas dos atores da política internacional, em particular da sociedade civil global e dos países em desenvolvimento, de forma que não perca seu papel central no regime de comércio internacional e se torne um arcabouço institucional vazio.

Em 2003, Steger (2003) constatou que a OMC teria dois desafios em relação à sua legitimidade e, conseqüentemente, à sua credibilidade. A autora subdividiu a legitimidade em interna e externa. O primeiro desafio, relativo à legitimidade interna, seria o de tornar o sistema de decisões da Organização mais transparente e principalmente inclusivo em relação aos países menos desenvolvidos. O segundo, relativo à legitimidade externa, seria o de responder a críticas externas oriundas de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de outros atores, segundo as quais a OMC seria uma instituição fechada, não democrática, burocrática e supranacional.

Passados aproximadamente quatorze anos dessa constatação, a Organização ainda se depara com críticas e questionamentos semelhantes, que marcam diretamente a forma como ela é percebida. Tendo em vista a questão da legitimidade interna da OMC com foco na participação dos países em desenvolvimento nas decisões da Organização, na sequência desse trabalho, procura-se entender se houve uma real ampliação dessa participação nas decisões da Instituição. Ademais, ao abordar as negociações agrícolas, pretende-se compreender de que forma um assunto relacionado ao comércio agrícola – uma decisão da Conferência Ministerial de Bali de 2013 que será abordada no próximo capítulo – pode se tornar uma abertura a uma mudança de paradigma dentro da Organização por meio da aprovação de uma política protecionista por parte dos países em desenvolvimento como estratégia de desenvolvimento. Para isso, torna-se importante analisar a Rodada Doha como um ambiente de dualismo e enfrentamento de forças, no qual os países em desenvolvimento procuram abertura para depositar suas demandas, para exercer o direito ao desenvolvimento.

4.2.2 A institucionalização do desenvolvimento na OMC

A institucionalização do desenvolvimento na OMC pode ser percebida desde a criação de seu tratado constitutivo, o qual prevê, de forma abstrata e formal, que ações positivas devem ser tomadas para assegurar o desenvolvimento dos países. Dois outros eventos posteriores, entretanto, com um grau maior de materialidade, são considerados de grande importância para essa institucionalização, mais uma vez reconhecendo-se formalmente o tema como essencial dentro da OMC. Dessa maneira, o estabelecimento da Rodada Doha de negociações e a formação de coalizões de países em desenvolvimento no âmbito da Organização (como exemplo, as coalizões G-20 comercial e G-33 do setor agrícola) refletem essa transformação institucional. Assim, a partir dos anos 2000, percebe-se na OMC um ambiente propício à estruturação do diálogo ligado à perspectiva de desenvolvimento, com a atuação em coalizão reforçando esse tema como um vetor importante a ser considerado na dinâmica de discussões da Organização.

Uma coalizão pode ser formal ou informal, nos casos do G-20 comercial¹⁰ e do G-33¹¹, essas são formalmente institucionalizadas no âmbito da OMC. Essas coalizões Sul-Sul, que têm como cerne a agricultura, objetivam promover o desenvolvimento de seus membros e articular uma concertação política entre eles em relação às questões que os motivaram à união. Dessa forma, pode-se destacar o fato de que as iniciativas para o desenvolvimento, que anteriormente eram mais abrangentes em relação aos objetivos e temas trabalhados, no século XXI, tornam-se mais específicas tendo em vista que essas duas coalizões citadas atuam exclusivamente com foco nas negociações agrícolas da Organização.

O G-20 comercial é uma coalizão de desenvolvimento criado em 2003 no âmbito da OMC na Conferência Ministerial de Cancun. Conforme Hurrell (2009, p. 53), a formação da coalizão G-20 “representou o renascimento do espírito de uma

¹⁰ Membros do G-20 comercial (23 ao total): Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, África do Sul, Tanzânia, Tailândia, Uruguai, Venezuela e Zimbábue (OMC, 2016d).

¹¹ Membros do G-33 (48 ao total): Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Benin, Bolívia, Botsuana, China, Congo, Costa do Marfim, Cuba, Dominica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Índia, Indonésia, Jamaica, Kenia, Coreia, Madagascar, Ilhas Maurício, Mongólia, Moçambique, Nicarágua, Nigéria, Paquistão, Panamá, Peru, Filipinas, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Senegal, Sri Lanka, Suriname, Taipei Chinês, Tanzânia, Trinidad e Tobago, Turquia, Uganda, Venezuela, Zâmbia, Zimbábue (OMC, 2016d).

coalizão do Terceiro Mundo, embora concentrada nos interesses agrícolas específicos dos países em desenvolvimento”. O grupo G-20 comercial, cujo núcleo duro era formado por Brasil e Índia, surgiu como uma reação ao conservadorismo no tratamento à agricultura, pois o planejamento para a eliminação de subsídios à exportação não era cumprido por parte de países desenvolvidos. Dessa forma, o grupo se contrapunha a Estados Unidos, União Europeia, Japão e Canadá e visava pressionar pela redução de subsídios e pelo acesso a mercados.

Na Conferência de Cancun em 2003, conforme Delgado e Soares (2005), na avaliação do ministro das Relações Exteriores do Brasil e interlocutor do G-20 comercial na época, Celso Amorim, o reordenamento da correlação entre poderes propiciou a demonstração da capacidade do mundo em desenvolvimento em se contrapor a pressões por meio de ações organizadas. Dessa forma, o G-20 significou, a partir de sua criação, uma mudança no perfil das negociações da OMC. Segundo Amorim (2011), a partir da atuação dessa coalizão altera-se a forma de trabalho na OMC, ampliando-se as possibilidades para outros grupos de países em desenvolvimento.

Percebe-se um movimento de mudança, de reordenamento de poder na Organização pela atenção dada à participação de alguns países em desenvolvimento. Anteriormente, na OMC havia um grupo conhecido como Quad ou G-4 composto por EUA, Comunidade Europeia, Japão e Canadá que representariam atores de grande peso comercial e com grande poder decisório. Atualmente, esse grupo foi substituído por um novo Quad composto por EUA, União Europeia, Índia e Brasil, o que demonstra a força individual destes dois últimos que são membros do G-20 comercial. Segundo Eagleton-Pierce (2009), individualmente ou em coalizão, os países em desenvolvimento conseguiram ter mais voz na Organização, principalmente devido à substituição do antigo Quad pelo novo.

O G-33 é outra coalizão de destaque em busca de demandas ligadas aos interesses dos países em desenvolvimento. Esse grupo, também estabelecido em 2003, tinha como objetivo assegurar que temas como a segurança alimentar, a subsistência no meio rural e o desenvolvimento rural se tornassem parte integral das negociações agrícolas na OMC (MABLY, 2009). Seus membros são os principais demandantes por medidas de salvaguarda especial (Special Safeguard Mechanism – SSM) e medidas para produtos especiais (Special Products – SP) (HERNANDEZ, 2005). Em um ambiente de mercados agrícolas distorcidos, o grupo G-33 atua em

defesa de milhões de pessoas que vivem no meio rural cujas subsistência e segurança alimentar são ameaçadas por políticas liberais (MABLY, 2009). Assim, pode-se perceber a forte ligação do G-33 com a ideia de um desenvolvimento humanístico e inclusivo, sendo sua atuação entendida como essencial para a efetivação de demandas sociais em prol de países em desenvolvimento na OMC.

Para determinar se houve o empoderamento dos países em desenvolvimento na OMC, é importante observar se alguma decisão foi de fato efetivada em prol de estratégias de desenvolvimento representando um enfrentamento de poder. Embora para alguns autores tenha ocorrido um real aumento de participação de países em desenvolvimento na Organização, ainda não é possível identificar uma redefinição da correlação de forças no interior da OMC e no curso das negociações. Ainda se defende a necessidade de ampliação de participação efetiva nas negociações e decisões de um número maior de países. Desse modo, a Rodada Doha, considerada nessa pesquisa como um ambiente de possíveis transformações para a política em prol do desenvolvimento, representa uma institucionalização propícia para uma reordenação da estrutura de poder no interior da Organização.

Ao se analisar a questão agrícola, mais adiante nesse trabalho, notar-se-á que, na questão relacionada à segurança alimentar, os países em desenvolvimento conseguiram ter parte de suas demandas atendidas. Nesse sentido, houve participação ativa nessa negociação da Índia por meio da coalizão G-33, da qual esse país faz parte. Desse modo, mesmo que apenas alguns países em desenvolvimento tenham condições para exercer poder na Organização, sobretudo aqueles que apresentam mais características do meio técnico-científico-informacional representados na figura 1 pela maior quantidade de luzes, com a conquista de um benefício por algum país em desenvolvimento, nota-se que o direito ao desenvolvimento pode se ampliar para o conjunto. Assim, esse direito ao se concretizar como regulação pode ser compartilhado com o grupo de países em desenvolvimento e resultar na descentralização e realocação do poder na OMC.

4.2.3 Rodada Doha

As negociações comerciais caracterizam-se como um processo complexo e multifacetado, o qual sofre influência de diversos atores e envolve complexas

relações de poder entre Estados nação e interesses de setores produtivos. Ao se lançar a Rodada Doha de negociações em 2001, percebia-se, por meio do mandato Doha, certa atenção voltada a países que não faziam parte do grupo de países desenvolvidos. Tendo em vista que esse mandato representa o conjunto de diretrizes e objetivos das negociações da OMC, por meio do qual a promoção do desenvolvimento foi priorizada, a Rodada Doha ficou conhecida como a rodada do desenvolvimento. Nesse sentido, tendo como foco as negociações agrícolas, segundo Delgado e Soares (2005, p. 6):

o Mandato Doha expressa um claro comprometimento pelos membros da OMC de reduzirem todas as formas de subsídios à exportação, com vistas a sua progressiva eliminação. Como os dois pilares das negociações agrícolas internacionais, como sancionado no Acordo de Agricultura da OMC, embora de forma mais tênue, afirmava-se que eram precisos melhoramentos substanciais para o acesso a mercados e para a redução substancial nas medidas de apoio doméstico que causassem distorções no mercado internacional. No acordo menciona-se ainda que o tratamento preferencial a países em desenvolvimento seria uma parte chave das negociações, com vistas a considerar suas necessidades por segurança alimentar e desenvolvimento rural.

Nesse sentido, com incentivos para o acesso a mercados e para a redução de medidas de apoio doméstico, a regulação internacional ao promover a ideia de globalização comercial conforme o AoA da Rodada Uruguai impulsiona os países a abrirem suas fronteiras tanto para importações quanto para as exportações. Assim, embora as mudanças nas políticas nacionais enfraquecessem o poder dos agricultores nos países desenvolvidos, é no meio rural dos países não desenvolvidos que ocorreram impactos nefastos dessa liberalização, não havendo a promoção do bem-estar geral. Como citado anteriormente, a importação de alimentos a preços baixos libera as terras nesses países para a produção e a exportação de grãos, sendo que em alguns casos os efeitos não foram marcadamente negativos, porém, em outros, ocorreu a erosão da produção doméstica e uma dependência da importação de alimentos (MURPHY, 2013). Desse modo, tornar o comprometimento com a liberalização mais incisivo no mandato Doha não significa a certeza de promover de fato o desenvolvimento, como visto na análise dos efeitos do sistema agroalimentar sobre o comércio.

No Mandato Doha, contemplam-se os países em desenvolvimento considerando que nas negociações se dará atenção também a fatores não puramente comerciais, como a segurança alimentar, com vistas a corrigir o

desequilíbrio estabelecido no AoA (CLAPP, 2015). Historicamente as questões relacionadas ao setor agrícola têm dificultado ou mesmo impossibilitado o fechamento de acordos comerciais multilaterais. No AoA, por exemplo, foi criado um sistema de caixas (*boxes*), por meio do qual políticas de proteção e de incentivo foram acomodadas no acordo final. Dessa forma, tendo em vista a dificuldade em relação à liberalização de barreiras agrícolas, no início dos anos 2000, Davis (2004) apresenta a hipótese de que quanto mais institucionalizada for a ligação entre múltiplos setores nas negociações da OMC, mais provável será essa liberalização agrícola. Nesse viés, pode-se observar, no ano de 2008, no âmbito da Organização, uma proposta de acordo que englobava temas de áreas distintas, conhecida como Pacote Lamy¹². Essa proposta, caso aceita, representaria a conclusão da Rodada Doha, mas a agricultura foi mais uma vez um entrave. De acordo com o International Centre for Trade and Sustainable Development (2008, p. 1):

Chegou-se a um acordo para dezoito dos vinte temas relacionados a agricultura e NAMA [Non-Agricultural Market Access — acesso a mercados para produtos não-agrícolas], [...]. O grupo de potências comerciais G-7 (Austrália, Brasil, China, UE, Índia, Japão e EUA) [...] não foi capaz de acordar um nível mínimo para o qual o SSM [medidas de salvaguarda especial — SSM, sigla em inglês] entraria em vigor. Os EUA mantiveram-se firmes em sua posição de 40% de aumento do volume de importações, afirmando que esse era o valor mais baixo que poderiam aceitar para SSM que excedesse os níveis tarifários consolidados.

A Índia não concordou com o gatilho de 40% para medidas de salvaguarda especial relativo ao aumento de importações agrícolas subsidiadas oriundas de países desenvolvidos. Em sua contraproposta, o país previa um gatilho de apenas 10%, ou seja, poderia aplicar salvaguardas quando um aumento dessas importações agrícolas alcançasse esse patamar. Os motivos da Índia estariam relacionados à sua situação interna relativa ao abastecimento alimentar. De acordo com Amorim (2011, p. 119), referindo-se a esse país em situação anterior ao pacote, a Índia teria um grande interesse no sistema multilateral, não podendo “rejeitar a Rodada, mas, se pudesse adiar um pouco, acharia bom, pois qualquer concessão em agricultura acarreta grande custo político devido à sua enorme população rural, composta em sua maioria de pequenos agricultores.”

¹² O pacote recebeu esse nome, pois o nome do Diretor Geral da OMC à época era Pascal Lamy.

Apenas a partir de 2013 acontece um acordo de fato, sem que isso tenha significado o fechamento da Rodada Doha, mas uma sinalização de um novo momento das negociações. O acordo ocorrido na Conferência Ministerial de Bali, o qual será abordado no próximo capítulo, contempla a aprovação de uma medida protecionista em prol da segurança alimentar. Assim, mesmo com dificuldade, as negociações avançaram nas questões de agricultura, impulsionadas, sobretudo, pelas demandas de países em desenvolvimento. Nesse momento, a política alimentar dos países se sobressai e, por meio da necessidade de garantir a segurança alimentar, o discurso do direito ao desenvolvimento se torna válido e aceito pelos países negociadores. Mesmo que a Conferência de Bali indique um rumo diferente para as negociações multilaterais de comércio, o impasse da Rodada Doha continua. Desse modo, no próximo capítulo serão discutidas as implicações dessa decisão de Bali para o avanço das negociações multilaterais.

5 CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE BALI DE 2013

Nesse capítulo será abordada a Conferência Ministerial de Bali de 2013, tendo como foco a decisão proferida sobre segurança alimentar. Essa decisão envolvendo a formação de estoques públicos de alimentos, embora não confronte o marco regulatório da OMC, pois faz parte de sua normativa, significa uma possibilidade de mudança institucional. Assim, além de se compreender o que é essa decisão, no trabalho serão identificadas as implicações técnicas e políticas da Conferência, procurando avaliar suas consequências para o futuro da OMC. Para esse fim, será utilizada a ideia de um mecanismo de realocação de poder como forma de se explicar o empoderamento dos países em desenvolvimento e a conquista dessa decisão de Bali, pela qual se vislumbra uma possibilidade de mudança institucional, na qual medidas protecionistas também poderão ser contempladas pela Organização. Dessa forma, percebe-se que a Conferência de Bali pode representar o início do desenho de uma solução para o problema da insegurança alimentar sob a ótica dos países em desenvolvimento. Ademais, será dispensada atenção ao impasse da Rodada Doha e suas perspectivas futuras.

5.1 HISTÓRICO DA CONFERÊNCIA

A Conferência Ministerial de Bali de 2013 é a 9ª conferência ministerial da OMC que ocorreu entre os dias 3 e 7 de dezembro daquele ano na Indonésia. O acordo firmado em Bali foi o primeiro compromisso multilateral estabelecido no âmbito da Rodada Doha. Esse foi considerado o fim da montanha-russa das negociações da Conferência, sendo que não se esperava por um acordo dessa magnitude, com o aceite de uma medida protecionista. No setor agrícola, o impasse entre Estados Unidos e Índia sobre estoques públicos de alimentos sinalizava para a continuidade da falta de acordo, sendo o resultado obtido inesperado. (INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2013).

Dentre os temas relacionados à agricultura na Rodada Doha, na Conferência Ministerial de Bali, quatro itens foram abordados resultando em decisão:

- subsídios à exportação e políticas de competição à exportação;

- proposta de quotas;
- estoque de alimentos de países em desenvolvimento para segurança alimentar;
- proposta de uma lista geral de serviços de interesse dos países em desenvolvimento.

Outras seis decisões também foram estabelecidas na Conferência, essas são relativas a:

- facilitação de comércio;
- algodão (considerada em separado do bloco agrícola);
- regras de origem preferenciais para os LDCs;
- a ativação do entendimento *waiver*¹³ relativo ao tratamento preferencial de serviços e fornecimento de serviços dos LDCs;
- acesso a mercados com isenção de tarifas e cotas para os LDCs;
- um mecanismo de monitoramento de tratamento especial e diferenciado a LDCs (OMC, 2014).

A expectativa para o fechamento de um acordo na Conferência estava depositada na perspectiva de redução da burocracia e de facilitação do comércio, como de fato foi acordado. Entretanto, na contramão da liberalização, uma proposta encabeçada pela Índia, apresentada por meio do G-33, foi marcante nas negociações, conforme Paula e Pessali (2014). Essa proposta englobava o aumento de subsídios à agricultura para garantir a segurança alimentar e o apoio a pequenos produtores de arroz. Dessa forma, as decisões de Bali, conhecidas como Pacote Bali, contemplaram não só medidas liberalizantes, mas também uma proposta de formação de estoques públicos de alimentos, estratégica para a segurança alimentar.

Como parte do Pacote Bali, a decisão envolvendo a formação de estoques públicos de alimentos deve ser analisada à luz do arcabouço regulatório voltado para a agricultura. De acordo com as orientações do AoA da Rodada Uruguai do GATT, os efeitos das medidas de suporte à agricultura no comércio foram classificados de acordo com um sistema de caixas (*boxes*). Inicialmente, é importante ater-se ao fato de que as medidas governamentais podem ser

¹³ *Waiver* é uma suspensão temporária de obrigações.

classificadas como pertencentes ao grupo *green box* – no qual o apoio doméstico para a agricultura seria permitido sem limites porque não distorce o comércio, ou porque causa distorção mínima – e ao *amber box* – no qual o apoio doméstico para a agricultura distorce o mercado e está sujeito a compromissos de redução. Assim, os subsídios para *amber box* são limitados a um valor mínimo acordado. Ainda há o grupo *blue box* – o qual é considerada como pertencente ao *amber box* com condições, sendo essas condições delineadas para reduzir distorções (OMC, 2016k).

À luz da regulação do setor agrícola, a formação de estoques de alimentos é um instrumento que distorce o comércio quando o governo fixa preços diferentes daqueles de mercado, enquadrando-se essa política, portanto, no grupo *amber box* (OMC, 2016j). Como há limites acordados para esse tipo de prática, antes da solução acordada em Bali, havia a preocupação por parte dos países em desenvolvimento de que eles poderiam, por vezes, adotar programas de estoques de alimentos que envolvessem compras a preços subsidiados que afetariam outros países, estando em desacordo com essas normas internacionais (OMC, 2016j).

Em Bali, decidiu-se pela adoção da *peace clause*, indicando que os países em desenvolvimento poderiam violar os limites estabelecidos para *amber box* nas compras para formação de estoques de alimentos para segurança alimentar, havendo, no entanto, condições para se beneficiar dessa cláusula. Além da necessidade de ser um país em desenvolvimento, dever-se-ia evitar distorcer o comércio, ou impactar a segurança alimentar de outros países e fornecer informações para mostrar que as condições estabelecidas estariam sendo atendidas (AHMAD; BAHALIM, 2014). Assim, de acordo com a OMC (2016i), agindo com responsabilidade e transparência, um membro que opte por adotar a *peace clause* deve cumprir as seguintes regras:

1. Comunicar ao Comitê de Agricultura (CoA) da Organização que excedeu, ou está a ponto de exceder os limites acordados anteriormente. Esses podem ser estabelecidos pela *Aggregate Measurement of Support* (AMS), que é um cálculo técnico do total das medidas agregadas de subsídios, e/ou pela regra *de minimis*, que é o montante mínimo de subsídio doméstico permitido mesmo causando distorção ao comércio – definido em até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e até 10% para os países em desenvolvimento (OMC, 2016c).

2. Cumprir os requerimentos de notificações de subsídio doméstico de acordo com a documentação exigida;
3. Prestar anualmente informação adicional relativa a cada programa de estoque público de alimentos mantido por motivo de segurança alimentar;
4. Providenciar com agilidade informações estatísticas relevantes, assim como atualizar e corrigir informações anteriormente prestadas.

Uma vez que a *peace clause* é uma solução temporária, nas negociações pós-Bali, há a preocupação em se chegar a uma decisão permanente. Essas negociações têm apresentado dificuldades pela falta de acordo a respeito do tema, como ocorrido, por exemplo, na reunião do Conselho Geral de julho de 2014. Em outra reunião do Conselho Geral, em novembro de 2014, foi estabelecida a prorrogação dessa medida temporária até que se alcance uma solução final, mesmo que isso signifique estender a validade da medida para além do prazo definido que é a Conferência Ministerial de 2017 (OMC, 2016j). Na ocasião, destacou-se que, apesar desse prazo limite, os membros concordaram em tentar concretizar uma solução permanente até o final de 2015 (OMC, 2016j), o que não ocorreu. Assim, conforme a OMC (2016j), a realização de reuniões especiais, em separado do bloco de negociações sobre agricultura da Rodada Doha, podem colaborar para a concretização de uma solução permanente.

5.2 IMPLICAÇÕES DA CONFERÊNCIA MINISTERIAL DE BALI E DIRETRIZES PARA A POLÍTICA PÚBLICA ALIMENTAR

Nessa seção serão identificadas implicações resultantes da Conferência Ministerial de Bali de 2013 da OMC e diretrizes observadas a partir da decisão sobre segurança alimentar proferida na Conferência. Essas implicações podem ser divididas entre técnicas e políticas, enquanto as diretrizes são entendidas como direcionamentos internacionais para os países na formulação de suas políticas alimentares nacionais. Dessa forma, o foco da análise recairá sobre a política internacional e a política pública alimentar, tendo como referência as ideias de realocação de poder na OMC e distribuição de benefícios que serão abordados a partir de um mecanismo baseado nos sistemas de técnicas e de valores.

As implicações técnicas dizem respeito às normas que devem ser seguidas pelos países em desenvolvimento para se beneficiarem da medida aprovada para a formação de estoques públicos de alimentos para segurança alimentar. Entre elas estão a obrigatoriedade de ser um país em desenvolvimento, de evitar distorcer o comércio, ou de não impactar a segurança alimentar de outros países. Além disso, deve-se fornecer informações à Organização em relação ao cumprimento das normas, seguindo os quatro itens elencados na seção anterior sobre a normativa da decisão.

A partir dessas implicações técnicas são estabelecidas diretrizes claras para a política pública alimentar, para a qual os países deverão observar a normativa internacional para não sofrerem consequências oriundas da regulação comercial na forma de embargos e outras sanções. Desse modo, as políticas públicas alimentares devem ser construídas com base na regulação internacional para evitar possíveis sanções, conflitos paralelos com consequências a outros segmentos da economia, portanto, essa política é condicionada. Como a *peace clause* é uma decisão de caráter temporário e ainda não há definição a respeito de sua continuidade, sendo esta definição prevista para 2017, é recomendável que medidas e planos de longo prazo para as políticas públicas nas quais se utilize dessa normativa não sejam estabelecidos.

No jogo político, entretanto, as regras nem sempre são respeitadas, sendo que países se utilizam de subsídios agrícolas mesmo com compromissos assumidos de redução desses, a exemplo dos Estados Unidos e da União Europeia. No caso da maioria dos países em desenvolvimento, anteriormente à *peace clause*, a prática de subsídios para a agricultura nos parâmetros nela acordados era algo controverso. Quando se trata de um país poderoso comercialmente, o impacto de uma sanção comercial é ínfimo se comparado ao impacto de uma medida de mesmo gênero sobre um país sem muitos recursos de riqueza comercial e de poder. Assim, com essa decisão abre-se a possibilidade para o grupo dos países em desenvolvimento, como um todo, de se utilizarem desses subsídios sem o risco de retaliações.

Para se compreender as possíveis implicações políticas da Conferência Ministerial de Bali, será analisado o funcionamento de um mecanismo de realocação de poder baseado nos sistemas de técnicas e de valores. Dessa forma, inicialmente é importante se pensar no estabelecimento de interesses na OMC. Nesse sentido, entende-se que os países com interesses dominantes podem se beneficiar do fato

de que se torna cada vez mais tênue a separação entre instituição e lei, fato esse percebido quando da criação da OMC em 1995 de acordo com Keohane (2002). É essa obrigatoriedade de lei que pode impactar no risco de retaliações como anteriormente citado. Assim, entende-se que foi por meio do acordo bilateral entre Estados Unidos e Comunidade Europeia que no estabelecimento da Organização se institucionalizaram os interesses desses dois atores.

Nesse contexto, tem-se que a instituição é produto do egoísmo. As instituições têm efeito paradoxal, sendo essenciais para uma vida melhor ao mesmo tempo em que institucionalizam interesses que impossibilitam essa vida melhor a muitos (KEOHANE, 2002). Exemplo disso pode ser visto na normativa da OMC de agricultura, a qual representa a institucionalização de interesses que vão de encontro a medidas consideradas necessárias à garantia da segurança alimentar que seria o reflexo de uma vida melhor a muitos. Assim, essa relação de ganho e perda ligada ao estabelecimento do poder dentro de uma instituição demonstra que em oposição a um poder há um contra-poder (MACHADO, 2007). Desse modo, os países em desenvolvimento incorporam o contra-poder quando pleiteiam mudanças na ordem estabelecida, como observado no caso de Bali, quando o G-33, encabeçado pela Índia, desempenhou esse papel.

As negociações pós-Bali sobre estoques públicos de alimentos para segurança alimentar têm apresentado tensões que podem ser entendidas como sintomáticas do crescimento de pressões nos países, ao mesmo tempo em que os governos fazem pouco progresso em atualizar regras globais nas áreas de subsídios à agricultura. (MELÉNDEZ-ORTIZ; BELLMANN; HEPBURN, 2014) Dessa forma, a proposta apresentada em Bali e a decisão sobre estoques públicos de alimentos teriam acomodado pressões internas, portanto, o ambiente interno influenciou na demanda externa dos países do G-33 gerando uma estratégia de desenvolvimento em prol da segurança alimentar. Nesse processo, a acomodação de uma política executada na Índia ilustra um mecanismo de realocação de poder.

A Índia é um país onde há elevada dependência social da agricultura e onde a população rural equivale a 67,3% (ONU, 2016a). Tendo uma população marcadamente rural, por meio da entrada no mercado interno indiano de produtos agrícolas subsidiados, gerava-se pressão social, podendo afetar a renda da população rural que conseqüentemente empobreceria e enfrentaria maiores dificuldades para sobreviver. Relembra-se que esse problema foi um tema de

controvérsia em 2008 durante o Pacote Lammy como anteriormente citado. Além disso, conforme Melendéz-Ortiz et al. (2014), o apoio interno à agricultura na Índia cresceu dramaticamente nos últimos anos caracterizado por meio dos subsídios para compras de alimentos e dos subsídios de investimentos e insumos para países em desenvolvimento. Estes últimos estão previstos no AoA artigo 6.2, o qual estabelece que o apoio doméstico que se enquadrasse na categoria desse artigo não necessitaria ser incluído no AMS (OMC, 1994b). Em relação aos primeiros, por outro lado, havia a preocupação da Índia em ultrapassar os limites internacionais, tendo em vista que “as compras de alimentos a preços administrados também são importantes no quadro político geral do país, com riscos crescentes de violação de limites máximos sobre o apoio de *minimis* que distorce o comércio” (MELÉNDEZ-ORTIZ; BELLMANN; HEPBURN, 2014, p. 14).

Essa preocupação da Índia foi fator motivador para pleitear internacionalmente o estabelecimento da legalidade desses subsídios. Tendo em vista esse contexto, pode-se entender esses subsídios como uma estratégia interna de desenvolvimento, sendo que para mantê-la, esta deveria se tornar uma estratégia externa para evitar mais problemas ao país e acomodar suas demandas sociais. Assim, essa estratégia pode ser relacionada ao sistema de valores ligado à busca pelo direito ao desenvolvimento. Nesse sentido, destaca-se que a Índia se fortalece ao pleitear os subsídios em coalizão, agindo individualmente e em grupo.

A partir desse cenário, percebe-se a formação de um mecanismo para realocação de poder, cujos resultados são incertos. Para esse mecanismo, o sistema de técnicas é essencial para se promover os valores. Desse modo, há a junção dos dois sistemas. Considerando-se o grupo dos países em desenvolvimento, a Índia é um país que apresenta um sistema de técnicas considerável, como anteriormente analisado. Dessa forma, é um país com condições de negociação, tendo em vista seu peso no comércio internacional. Essa força individual da Índia se une à força de uma ação em coalizão, a do G-33, para estabelecer internacionalmente a vontade acordada que foi apresentada à OMC por meio da proposta da coalizão. Assim, Índia, outros países da coalizão e a coalizão se fortalecem mutuamente, lembrando que o país age nas negociações em dois patamares. Além disso, igualmente, os sistemas de técnicas e de valores exercem influências recíprocas, sendo que um fortalece o outro, com repercussões positivas para ambos. Como resultado desse mecanismo o acordo sobre segurança

alimentar, portanto, Bali proporcionou um ambiente propício para a concretização de benefícios e a perspectiva de sua replicação em outras oportunidades em que o problema da segurança alimentar estiver em pauta.

A partir dessa decisão sobre estoques públicos de alimentos dois elementos importantes são observados. O estabelecimento de uma estratégia ligada à noção de desenvolvimento inclusivo, independentemente da prática de política, e o movimento de descentralização e realocação do poder com distribuição de benefícios. A importância da decisão de Bali está no fato de representar a junção do desejo nacional com a concretização de demanda externa, ao garantir uma medida em prol da segurança alimentar, fazendo o quadro se mover, de um desenvolvimento puramente econômico para o estabelecimento de estratégias em prol de um desenvolvimento humanístico e inclusivo.

Mesmo que apenas alguns países em desenvolvimento inicialmente tenham condições para exercer poder na Organização, a partir da conquista de uma decisão por algum desses, nota-se que o direito ao desenvolvimento pode se ampliar para o conjunto, sendo válido para um grupo maior de países. Os países em desenvolvimento que não possuem o sistema de técnicas da Índia, por exemplo, e que provavelmente não conseguiriam sozinhos estabelecer uma demanda em nível internacional podem ser beneficiários da *peace clause*. Esse direito está disponível, independentemente de ser exercido ou não, o que dependerá das condições internas e demandas de cada país. Ainda em relação aos países com menor possibilidade de participação nas negociações, destaca-se que ingressar em uma coalizão pode significar uma possibilidade de inclusão de suas demandas, lembrando que as coalizões são um meio de gerenciar negociações comerciais multilaterais e construir consenso, aumentando a transparência e a inclusão na tomada de decisões (STEGGER, 2009).

Ademais, um processo de decisão bem-sucedido para países em desenvolvimento pode levar a uma descentralização e a uma realocação de poder no quadro geral da OMC. Em Bali não ocorre uma repetição de poder da Rodada Uruguai, na qual o poder se centralizava em Estados Unidos e Europa. Considera-se que o fortalecimento de países em desenvolvimento, como os BRICS, e a ação em coalizão contribuíram para a descentralização e a realocação do poder na Organização. Esse empoderamento é importante para os países em desenvolvimento concretizarem políticas com foco nas demandas internas, como

exemplo, a política alimentar com o objetivo de combater a insegurança alimentar. Desse modo, o estabelecimento de valores nos quais se defenda o protecionismo pode fomentar uma mudança de paradigma na Organização, contrariando as expectativas de expansão do comércio como a preconizada apenas por meio do liberalismo. Em Bali, por meio da aceitação de uma medida protecionista, proporciona-se a geração de direitos aos países em desenvolvimento, mesmo que temporária.

Controversamente, ao mesmo tempo em que são gerados direitos aos países em desenvolvimento, por meio de Bali novos conflitos no interior desse grupo de países e deles com outros podem ocorrer. Tendo em vista que no discurso de direito ao desenvolvimento proferido por meio das coalizões de países em desenvolvimento formadas no âmbito da OMC há um direcionamento voltado a medidas de liberalização, como observado no caso do G-20 comercial, e também a medidas de proteção, mais defendidas pelo G-33. Ademais, argumenta-se que, para além da busca por uma participação efetiva nas negociações da OMC que permita a atuação dos países para resolver problemas agrícolas nacionais, outros desafios surgirão para os países em desenvolvimento e para suas políticas públicas devido ao incremento do consumo de produtos agrícolas. Nesse sentido, o diplomata brasileiro Paulo Roberto de Almeida (2014), ao considerar a atuação do G-20 comercial, questiona que:

Os objetivos formais do bloco seriam os de eliminar ou diminuir o protecionismo agrícola dos países avanços, seus subsídios internos à produção e as subvenções às exportações, que tanto prejudicam exportadores competitivos e não subvencionistas como o Brasil. Visto o grupo mais de perto, porém, a seletividade geográfica de suas demandas, justamente no sentido Sul-Sul, revela-se, na verdade, de uma esquizofrenia exemplar, já que aquilo que é solicitado aos ricos é mantido como legítimo pelos seus integrantes. Ora, se admitirmos que a demanda crescente de bens alimentares nos próximos anos e décadas virá, basicamente, de grandes países em desenvolvimento, como China e Índia, precisamente – já que a expansão desses mercados nos países ricos será quase vegetativa, ademais da demanda não ser beneficiada por alta elasticidade-renda, nesses casos – então a derrogação feita em favor dos países do Sul não é exatamente conforme aos interesses do agronegócio brasileiro ou das exportações do Brasil, em geral, para esses mercados dinâmicos.

Nesse contexto, as diretrizes para as políticas públicas alimentares relativas às implicações políticas giram em torno da construção, por meio das coalizões, de abordagens para a mudança. Abre-se, assim, a discussão para o aceite multilateral

de medidas de proteção para o comércio agrícola, ao mesmo tempo em que o grupo dos países em desenvolvimento deve alinhar demandas também de acordo com medidas de liberalização. Assim cada país deve estabelecer suas metas de política alimentar, procurando colocá-las em discussão para ganhar apoio e assim procurar concretizá-las por meio das negociações. A conquista de poder pelos países em desenvolvimento não é, todavia, garantia para que mudanças socioeconômicas estruturais ocorram. Ressalta-se novamente que o protecionismo e o liberalismo são práticas de poder atreladas a interesses, podendo por vezes refletir estratégias que promovam o desenvolvimento ou que o bloqueiem.

Tendo como foco essa mudança institucional e voltando-se à noção de que o poder da instituição se impõe como uma lei, as instituições podem impor limitações a atores políticos e impor estratégias inovadoras, as quais envolveriam a ação legal (KEOHANE, 2002). Dessa maneira, pode ser por meio de estratégias inovadora que os países em desenvolvimento tenham suas políticas voltadas ao desenvolvimento aceitas pela OMC, independentemente de serem liberais ou protecionistas. Nesse sentido, pode-se propor a aceitabilidade de medidas que contemplem a ideia de soberania alimentar, por exemplo. A partir dessa perspectiva, o problema relacionado à produção demandará do Estado atenção especial ao meio rural. Pode-se estabelecer, conseqüentemente, que o incentivo aos produtores rurais nas diversas regiões em desenvolvimento do mundo poderia ser uma solução que resolveria o problema da segurança alimentar gerando, conseqüentemente, alívio da pobreza. De acordo com dados da FAO (2015, p. 31),

mais de 90% dos 570 milhões de fazendas no mundo inteiro são administrados por um indivíduo ou uma família, dependendo predominantemente do trabalho familiar. Essas fazendas produzem mais de 80% da comida do mundo, em termos de valor. Globalmente, 84% das fazendas familiares são menores do que 2 hectares e gerenciam apenas 12% de todas as terras agrícolas.

Conforme os dados acima, pode-se inferir que as políticas voltadas à segurança alimentar, por exemplo, dificilmente serão dissociadas do planejamento social no campo. Ao se buscar novas alternativas para esse planejamento, tendo em vista a soberania anteriormente citada, a decisão de Bali implica na possibilidade de abertura de novas discussões relacionadas ao tipo de produção alimentar que deve ser incentivada, tendo em vista a ecologia, o bem-estar rural e os diferentes

aspectos da insegurança alimentar. Nesse exemplo, ao se aprovar internacionalmente a concessão de subsídios à agricultura familiar com base na necessidade de produção ecologicamente sustentável de alimentos saudáveis como medida aceitável e positiva, os países desenvolvidos poderiam também pleitear esse direito. Nesse caso poderiam ser considerados válidos, por exemplo, os subsídios europeus que beneficiassem famílias do campo com produções artesanais de alimentos de qualidade nutricional. Assim, pode-se dar uma nova roupagem ao discurso dos subsídios de países desenvolvidos a partir de novas justificativas. Essa estratégia poderia, no entanto, colidir com os interesses comerciais envolvidos na política atual, expondo assim o caráter puramente econômico da concessão de alguns subsídios, sem vínculos com demandas sociais rurais.

Análises anteriores à decisão de 2013 já apontavam para uma mudança em relação aos países em desenvolvimento na OMC. Devido à falta de acordo para o fechamento da Rodada Doha em 2008, considerava-se que qualquer acordo alcançado no futuro seria substancialmente diferente do regime de comércio internacional existente, significando um melhor negócio para os países em desenvolvimento (INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2008). De fato, a decisão que contempla a proteção do mercado nacional para a segurança alimentar pode ser positiva para esses países, pelo menos os do G-33, havendo a concretização dessa mudança. Embora a mudança institucional seja lenta, considera-se que o primeiro passo para os países em desenvolvimento em direção a uma política que nesse momento parece acomodar melhor suas demandas sociais foi dado. Fato esse que terá repercussões no futuro da Rodada Doha.

5.3 O IMPASSE DE DOHA E SUAS PERSPECTIVAS FUTURAS

As perspectivas para as negociações da Rodada Doha, tendo como base a Conferência Ministerial de Bali de 2013, envolvem a necessidade de discutir as principais áreas de embate existentes na tríade de acesso a mercados – agrícola, não-agrícola e de serviços – e a necessidade de reforma das políticas de apoio à agricultura doméstica. Além disso, como mencionado no texto final da Conferência, é preciso atentar para os meios de superar obstáculos mais críticos relacionados ao

direcionamento rumo à “abordagens plurilaterais” nos métodos das negociações (INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2013, p. 2).

Para Meléndez-Ortiz (2014), as negociações pós-Bali podem permitir que os países assegurem a construção de uma estrutura mais eficiente, equitativa e sustentável das regras em matéria de comércio agrícola. Ao se avaliar as negociações do comércio agrícola na Conferência Ministerial de Nairobi de 2015, entende-se que houve avanço, mas não suficiente para um fechamento de Doha. Na Conferência não houve acordo para uma solução permanente para a aceitabilidade dos subsídios no caso da formação de estoques públicos de alimentos para a segurança alimentar, sendo estabelecida a continuidade da *peace clause* até 2017, quando deve ser tomada uma decisão definitiva (OMC, 2016a). Por outro lado, nessa Conferência, conforme Azevêdo (2016), também houve uma decisão histórica, que satisfaz uma longa demanda dos países em desenvolvimento, na qual os membros acordaram por abolir os subsídios às exportações agrícolas, o que ocorreu mais de 50 anos depois de decisão similar para produtos industrializados. Para a OMC (2016a), esta decisão será especialmente benéfica para os países em desenvolvimento, pois seus produtores rurais não terão como concorrência a competição injusta de produtos beneficiados por esses subsídios altamente distorcivos.

As decisões da Rodada Doha, embora sejam importantes, não significaram que acordos mais amplos e conclusivos fossem alcançados. Steger (2014), credita essa dificuldade ao sistema de negociações, ao grande número de interesses econômicos divergentes e constituição política dos membros e aos pontos chave de política, sendo estas divergências sobre o Mandato Doha. (STEGGER, 2014). Para a autora, o uso das normas tem prejudicado as negociações em Doha, pois nas negociações utilizam-se procedimentos antigos do GATT. Seria recomendável adotar procedimentos do Acordo da OMC que contém “opções e flexibilidades que os membros poderiam usar, especialmente à medida que as questões e os desafios enfrentados pela OMC se tornam mais complexos e o acordo mais difícil de se alcançar.” (STEGGER, 2014, p. 9) Assim, a Organização é adaptável e moldável, o que pode garantir sua continuidade e seu futuro. Nesse caso, o entendimento de Bali sobre adotar uma abordagem mais plurilateral nos métodos de negociação se adequa a esse ponto levantado pela autora.

No segundo ponto, Steger (2014) considera que com o aumento do número de participantes de peso no processo de negociações da OMC, como China, Índia, Brasil e Rússia, a dinâmica das negociações se torna muito complexa e a conclusão de uma rodada se torna cada vez mais ilusória. Nesse sentido, pode-se considerar que o aumento do número de participantes com voz é um avanço para a temática do desenvolvimento, mas não significa uma grande ampliação. Ainda há a demanda por participação efetiva de mais países, desvinculando-a, por exemplo, da importância do volume de comércio, portanto, continua-se falando de um problema de legitimidade relacionado a maior igualdade de participação.

A desigualdade de participação pode ser visualizada por meio da colaboração dos membros no orçamento da Organização, revelando-se assim a base de poder no interior da OMC. O orçamento de 2016 da Organização foi de quase US\$ 197 milhões, sendo que as contribuições estão baseadas em uma fórmula na qual se considera a participação de cada membro no comércio internacional (OMC, 2016a). Relembrando a relação do comércio como um indicativo do sistema de técnicas, percebe-se que Brasil (1.3%), Índia (2.2%), Rússia (2.2%), China (9.170%) e África do Sul (0.5%), somam 15.5% do total. Estados Unidos (11.2%), União Europeia (34.7%) e Japão (4.3%), somam 50,3%. Embora a participação no orçamento dos BRICS seja aparentemente pequena comparada aos países desenvolvidos acima citados, em um universo de mais de 160 membros esse é um valor relevante.

As buscas dos países em desenvolvimento por um novo equilíbrio e por mais igualdade têm se refletido em Doha, embora apenas um pequeno grupo de países esteja à frente dos em desenvolvimento. Com o empoderamento destes países e o estabelecimento da defesa de seus interesses interferindo nas negociações, havia receio de que ao não se concluir um acordo em Bali, a Organização poderia ficar obsoleta. Isso era pensado, conforme Steger (2014), mesmo apesar do fato de a OMC ser uma instituição mais igualitária, consensual e dirigida pelos membros do que outras organizações internacionais. Dessa forma, questiona-se se a OMC seria vítima de seu próprio sucesso ao expandir seu escopo de atuação e aumentar as adesões de membros (STEGGER, 2014). Além disso, pode-se estabelecer, portanto, que o ambiente proporcionado na OMC também pode favorecer a atuação dos países em desenvolvimento a partir de Bali, dando sentido aos sistemas de técnicas e de valores.

O ponto chave de política que contribui para o impasse de Doha relaciona-se às preocupações inerentes a países desenvolvidos e em desenvolvimento. De acordo com Steger (2014) há a preocupação dos países em desenvolvimento em relação ao não cumprimento integral de obrigações do AoA por parte dos países desenvolvidos e a vontade em modificar em alguns acordos as disposições que consideram pouco favoráveis ao desenvolvimento. Do mesmo modo, os países desenvolvidos esperam mais dos países em desenvolvimento em relação a acesso a mercados e serviços, afirmando que fizeram as máximas concessões possíveis no âmbito da Rodada Uruguai (STEGGER, 2014). Desse modo, as dificuldades para o fechamento da Rodada Doha estão relacionadas ao fato de que para os países desenvolvidos o propósito da OMC é a liberalização comercial, enquanto o objetivo principal dos países em desenvolvimento é o desenvolvimento (STEGGER, 2014). Assim percebe-se a divisão que origina um mandato híbrido de desenvolvimento e liberalismo.

Como resultado dos atritos gerados pelo Mandato Doha a partir das decisões de Bali, os países desenvolvidos, conforme Steger (2014, p. 14), “estimulados por suas comunidades empresariais para continuar no caminho da liberalização do comércio e do crescimento econômico, foram para fora da OMC negociar acordos econômicos e comerciais bilaterais e plurilaterais”. Nesse contexto, aumentam as discussões a respeito da efetividade do multilateralismo frente ao regionalismo, falando-se do esgotamento da OMC como reguladora do comércio internacional. Há opiniões opostas sobre os acordos de comércio regionais e sobre a coexistência entre esses e a OMC (GILPIN, 2004), sendo vistos, por exemplo, como pré-condição para uma integração multilateral posterior, ou como meio de enfraquecimento do multilateralismo na medida em que discriminam países não integrantes do bloco regional.

Para a OMC (1994c) os acordos regionais são legalmente permitidos, embora não correspondam à situação ideal que é o multilateralismo, identidade da Organização. Nesse sentido, a cláusula da nação mais favorecida é a base do multilateralismo, de acordo com a qual, se um país concede preferências a outro, se vê obrigado a estender as mesmas vantagens a todos; não há exclusividades, somente regras isonômicas. O regionalismo é uma exceção a essa cláusula, estando previsto na normativa da Organização no artigo XXV do GATT, por exemplo, o qual permite acordos regionais baseados no regionalismo aberto, sendo

esse um regionalismo que não cria barreiras para o comércio com o resto do mundo (OMC, 1994c).

Gilpin (2004) avalia que é extremamente difícil estabelecer se os custos de um acordo regional superam seus benefícios, sendo que a maioria dos acordos apresentariam resultados mistos. Dessa forma, a ambiguidade das regras e dos procedimentos deixaria aberta a porta para acordos regionais que possam prejudicar países não participantes (GILPIN, 2004). Para além disso, argumenta-se que o fortalecimento de acordos regionais pode representar um enfraquecimento da própria OMC. Em relação ao tema, o diretor geral da OMC, Roberto Azevêdo, reconhece que como os acordos regionais estão crescendo e se espalhando a uma taxa sem precedentes, algumas lacunas consideráveis de conhecimento sobre esse fenômeno permanecem (AZEVEDO, 2014).

Devido aos impasses nas negociações da OMC, de acordo com Steger (2014), a Organização não conseguiria avançar na agenda e tratar de assuntos relevantes para o funcionamento da economia internacional, sendo que os acordos regionais se ocupariam disso. Assim, o impasse nas negociações multilaterais como propulsor do regionalismo ocasiona um desvio de recursos preciosos do governo e de atenção na OMC em direção às negociações regionais (STEGGER, 2009). Ademais, as instituições globais seriam em geral menos flexíveis que as organizações regionais, como observado no caso da União Europeia que “adotou reformas em áreas como a desregulamentação e as políticas de concorrência, ao passo que a OMC, com suas diferentes clientelas, teria grande dificuldade para promovê-las.” (GILPIN, 2004, p. 448) Por outro lado, argumenta-se que os acordos regionais podem ser onerosos aos países e empresas, gerando preocupações (AZEVEDO, 2014). Um caso atual que ilustra esse dilema se refere à saída do Reino Unido da União Europeia, por meio do *Brexit*, que abre novas discussões a respeito dos benefícios e custos dos acordos regionais.

Acordos entre Estados podem representar também um comprometimento com o multilateralismo. O acordo bilateral realizado em 2014 entre Índia e Estados Unidos objetivava um desbloqueio para o progresso das negociações multilaterais da OMC, que segundo este país passava por uma crescente crise de confiança (ESTADOS UNIDOS, 2014). A Índia não teria ratificado o Acordo de Facilitação de Comércio (TFA – sigla em inglês) como pressão para que houvesse um comprometimento pela aceitação da permanência dos subsídios a estoques públicos

de alimentos, demonstrando-se por meio desse exemplo o choque do Mandato Doha entre liberalismo e desenvolvimento e o empoderamento desse país. Assim, após o acordo com o governo dos Estados Unidos (2014), os objetivos dos dois países estavam alinhados. Esse acordo previa a plena implementação do TFA da OMC e o entendimento compartilhado a respeito dos trabalhos na OMC sobre segurança alimentar, sendo uma medida para reafirmar o compromisso conjunto com o sucesso da Rodada Doha e a credibilidade da OMC.

Azevêdo (2014) considera que “o simples fato é que muito poucos dos grandes desafios enfrentados pelo comércio mundial hoje podem ser resolvidos fora do sistema global. São problemas globais que exigem soluções globais.” O diretor geral da OMC afirma que as iniciativas regionais são importantes para o sistema multilateral, mas não podem substituí-lo. Assim, são listados por ele alguns argumentos em defesa da Organização e, conseqüentemente, da continuidade e importância do multilateralismo. Conforme seu discurso,

a facilitação do comércio foi negociada com êxito na OMC, porque não faz sentido econômico cortar a burocracia ou simplificar os procedimentos comerciais na fronteira de um ou dois países – se o fizerem para um país, em termos práticos, você o fará para todos. E esta não é a única questão que é inerentemente multilateral. Os regulamentos financeiros ou de telecomunicações não podem ser eficientemente liberalizados para apenas um parceiro comercial – por isso é melhor negociar os *trade-offs* de serviços globalmente na OMC. Tampouco as ajudas à agricultura ou à pesca podem ser abordadas em acordos bilaterais. Disciplinas sobre remédios comerciais, tais como a aplicação de direitos antidumping ou compensatórios, não podem ir significativamente além das regras da OMC. (AZEVEDO, 2014).

Ao se destacar essas possíveis limitações do regionalismo, deve-se também relembrar que as concessões regionais podem ser vistas como um passo adiante para se alcançar concessões multilaterais como citado anteriormente. Ao se considerar o setor agrícola, conforme Ash e Lejarraga (2014), haveria poucos impedimentos para se multilateralizar o regionalismo. Nesse contexto, embora possa se pensar em inovar por meio de soluções ligadas ao regionalismo, sem desconsiderar a importância da ação em nível nacional, poderia se buscar uma solução global para o problema da insegurança alimentar tendo em vista sua estruturação e as influências do funcionamento do sistema agroalimentar. Além disso, levanta-se o fato de que os acordos regionais tendem a excluir os países menores e mais vulneráveis, sendo esse aspecto preocupante na avaliação de Azevêdo (2014). Dessa forma, os acordos regionais nesses moldes seriam

excludentes, sobretudo em relação aos países de menor desenvolvimento relativo, os quais sofrem com problemas relacionados à falta de segurança alimentar. Assim, esse regionalismo não seria uma visão coadunada a um desenvolvimento inclusivo e humanístico.

Tendo em vista o impasse de Doha, revelando-se a dificuldade em alcançar acordos multilaterais devido a ampliação de forças na OMC, o problema da insegurança alimentar poderia ser então resolvido por meio do regionalismo em outros moldes e por meio de soluções inovadoras. A solução em nível regional por acordos bilaterais, acordos regionais ou mega-regionais é possível, principalmente se for ligada a medidas de liberalização comercial ou outras iniciativas que não envolvam o estabelecimento de protecionismo além do que é permitido pela regulação multilateral. Assim, os decisores políticos estariam atentos à coerência entre os acordos regionais e entre eles e o sistema multilateral, enquadrando-os no regionalismo aberto, permitido pela OMC (ASH; LEJARRAGA, 2014). Caso contrário, o descumprimento do acordo multilateral pode gerar sanções com riscos reais, sendo que o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização é considerado modelo, eficiente (STEGGER, 2014). Essa visão é válida enquanto a regulação internacional for respeitada e as consequências sejam significativas aos países envolvidos. Assim, provavelmente não se respeitará a regulação caso a OMC perca completamente sua credibilidade.

Entende-se que o futuro de Doha é incerto. Ao se estabelecer o aumento de participação dos países em desenvolvimento como um dos motivos das tensões em Doha, somado à necessidade de reestruturação do sistema de negociações da Organização e às divergências de propósito do Mandato Doha, pode-se perceber a complexidade envolvida nas negociações em curso. Ademais, tensões políticas mundiais com trocas de governo e reposicionamentos dos países podem gerar incertezas a respeito das práticas comerciais que serão adotadas. Como exemplo disso, o governo Trump dos Estados Unidos, em seus primeiros dias, publicou um *Memorandum* de saída dos Estados Unidos do acordo mega-regional Transpacífico. O presidente americano ressaltou no *Memorandum* a importância do comércio internacional para o país e a preferência por acordos bilaterais (ESTADOS UNIDOS, 2017). Essa decisão possivelmente não está de acordo com perspectivas de que acordos regionais possam fortalecer arranjos multilaterais, tendo em vista de que é provável que os acordos mega-regionais podem evoluir para o multilateralismo mais

facilmente do que os bilaterais, pois “têm o potencial para abordar as questões de política comercial atuais em um escopo geográfico mais amplo que se aproxima de um alcance verdadeiramente global.” (ASH; LEJARRAGA, 2014, p. 75) Desse modo, aparentemente, a Rodada Doha poderá ficar pelo menos mais quatro anos sem muitos avanços.

De qualquer forma, acordos comerciais continuarão sendo realizados. Entende-se a Conferência Ministerial de Bali como uma conquista, um destravamento da Rodada Doha tendo em vista que foi nessa Conferência em que se chegou ao consenso e que decisões foram estabelecidas, entre as quais a relativa aos estoques públicos de alimentos de interesse dos países em desenvolvimento. A conquista de resultados por meio dessa Conferência pode sinalizar uma reavaliação de crenças e a indicação de um novo caminho institucional. Tendo em vista o impasse em que Índia estava envolvida em 2008, pode-se entender o não fechamento da Rodada como um sinal de empoderamento dos países em desenvolvimento. Dessa forma, conforme Paula e Pessali (2014), as negociações da Rodada Doha dificilmente serão bem-sucedidas se continuarem a forçar a liberalização comercial como único guia para um acordo. Ainda há desequilíbrio de poder dentro da Organização, sendo que para os países em desenvolvimento é preciso provocar o movimento de desconcentração e realocação de poder, o qual apenas alguns países do grupo são capazes de promover. Assim, diante do impasse de Doha, o desafio de se encontrar uma abordagem para as negociações que permita balancear as demandas por liberalização e desenvolvimento parece essencial para o momento.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para que os países em desenvolvimento conquistem o direito ao desenvolvimento e possam alcançar melhores condições econômicas, sociais e ambientais são inúmeros. Nessa trajetória, em busca desse direito, as relações de poder na temática norte-sul foram de fato modificadas a partir da segunda metade do século XX em decorrência do discurso reiterado de busca do desenvolvimento, o que revela a emergência de uma temática Sul-Sul. Por meio de algumas iniciativas, como exemplo, a Conferência de Bandung, a teoria da Dependência, a UNCTAD e as coalizões G-20 comercial e G-33, pode-se verificar as particularidades que o discurso de desenvolvimento assumiria a cada momento.

Diferentemente de Bandung, em que havia uma multiplicidade de temas de interesse dos países em desenvolvimento, no século XXI, com a institucionalização de coalizões Sul-Sul, suas demandas tornam-se distribuídas, porém mais pontuais, específicas. Com as coalizões, há uma dinâmica de fortalecimento de laços ao se eleger determinados temas e se concentrar em certas demandas. Assim, por gerar empoderamento, esse tipo de institucionalização em prol do desenvolvimento parece então propício a render os frutos desejados pelos países em desenvolvimento.

Essa concentração do poder do Estado em um grupo foi um fator que favoreceu os países em desenvolvimento nas negociações multilaterais, como nas de agricultura no âmbito da OMC. Além disso, percebe-se que o estabelecimento de um sistema de valores ligado ao direito ao desenvolvimento, associado a um sistema de técnicas, proporcionou a alguns países em desenvolvimento voz para reivindicar suas demandas na Organização. Com um maior protagonismo de Índia, Brasil, Rússia e China, os países em desenvolvimento tornaram-se mais atuantes em âmbito global, intensificando o discurso do desenvolvimento e também se beneficiando dele. Tendo em vista que na OMC o Mandato Doha prevê a promoção do desenvolvimento, estabelece-se um ambiente de abertura para essa atuação.

Com pouco mais de vinte anos a OMC se consolida como foro internacional do comércio global e, embora tenha obtido avanços na última década, mesmo assim ainda enfrenta desafios em relação a sua legitimidade. A experiência do grupo G-33 em prol do desenvolvimento demonstra a possibilidade de transformação dessa instituição, sendo que a efetivação no aumento da participação do número de países revela o fato de que coordenar as políticas por meio da governança mostrou-se um

caminho efetivo para os países em desenvolvimento. Ressalta-se que o aumento do número de participantes com voz é um avanço, mas não significa uma grande ampliação. Ainda há a demanda por participação efetiva de mais países, portanto, perdura o problema de legitimidade relacionado a maior igualdade de participação. Assim, a busca pelo desenvolvimento permanece, sendo fortalecida por meio da reiteração desse discurso, da articulação entre os sistemas de técnicas e de valores e da distribuição de benefícios a países menos empoderados no quadro internacional.

Como valor de desenvolvimento, a segurança alimentar também se constitui em um desafio para a OMC e para seus membros, sendo necessário estabelecê-la como valor primordial para as negociações agrícolas. O problema da insegurança alimentar pode levar países a graves problemas internos. Tendo em vista que a produção e o comércio de alimentos estão inseridos em um sistema agroalimentar global, esses são impactados pela estrutura de funcionamento do comércio internacional. Assim, em um mercado globalizado, medidas unilaterais de proteção visando mitigar implicações internas, podem ocasionar um aumento ainda maior dos preços, agravando a situação de insegurança alimentar. Para se resolver esse problema, é importante que a institucionalização do desenvolvimento seja fortalecida na agenda da OMC, formando bases para uma ação global. Assim, observa-se que por meio da decisão adotada na Conferência Ministerial de Bali sobre estoques públicos de alimentos para segurança alimentar, revela-se a possibilidade de se encontrar uma solução conjunta, multilateral para problemas relacionados à questão alimentar.

A Conferência de Bali é percebida com otimismo, partindo-se do princípio de que seria possível coordenar temas como liberalização e desenvolvimento. Como discutido neste trabalho, por meio dessa Conferência se revela a disposição dos membros da OMC, diante de um desafio estrutural, de promover a liberalização do comércio e também criar condições de alívio da pobreza. Os resultados da reunião ministerial indicam, portanto, que as negociações multilaterais podem apresentar resultados positivos para a agenda da segurança alimentar global, desde que sejam capazes de atender a esses desafios em grande parte conflituosos. Nesse sentido, levanta-se a questão do regionalismo como uma fuga do multilateralismo devido, por exemplo, ao travamento das negociações da Rodada Doha. Dessa forma, a OMC enfrenta um grande desafio que é o de promover o fechamento dessa Rodada. Esse

impasse, entretanto, pode sinalizar uma reavaliação de crenças e a indicação de um novo caminho institucional. Embora tenha sido alcançado um avanço nas negociações da Rodada Doha, muito ainda está em aberto em relação às negociações pós-Bali e às dificuldades em aliar liberalismo e desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

AARONSON, Susan Ariel; ABOUHARB, M. Rodwan. Unexpected Bedfellows: The GATT, the WTO and Some Democratic Rights. *International Studies Quarterly*, v. 55, n. 2, p. 379–408, jun. 2011.

AHMAD, Manzoor; BAHALIM, Ammad. Strengthening the Deliberative Function of the Regular Committee on Agriculture. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, RICARDO; BELLMANN, CHRISTOPHE; HEPBURN, JONATHAN (Org.). *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context - a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 248. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Tackling%20Agriculture%20in%20the%20Post-Bali%20Context_0.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto De. *A opção preferencial pelo Sul: um novo determinismo geográfico? – A diplomacia Sul-Sul é melhor do que a diplomacia tradicional?* Revista *Amálgama*. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<http://www.revistaamalgama.com.br/08/2014/opcao-preferencial-pelo-sul-um-novo-determinismo-geografico/>>. Acesso em: 12 out. 2016, 7 ago. 2014

ALMEIDA, Paulo Roberto De. As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização. In: SARAIVA, JOSÉ FLÁVIO SOMBRA (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 253–316.

AMORIM, Celso. *Conversas com jovens diplomatas*. 1. ed. São Paulo, SP: Benvirá, 2011.

ASH, Ken; LEJARRAGA, Iza. Can We Have Regionalism and Multilateralism? In: MELÉNDEZ-ORTIZ, RICARDO; BELLMANN, CHRISTOPHE; HEPBURN, JONATHAN (Org.). *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context - a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 248. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Tackling%20Agriculture%20in%20the%20Post-Bali%20Context_0.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

AUST, Anthony. *Modern treaty law and practice*. 2. ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2007.

AZEVÊDO, Roberto. *Regional trade agreements “cannot substitute” the multilateral trading system*. Genebra: [s.n.]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra33_e.htm>. Acesso em: 12 out. 2016, 2014

AZEVÊDO, Roberto. *The role of the multilateral trading system in the midst of mega-regionalism: responding to the problems of trade and investment*. Indonesia: [s.n.]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra118_e.htm>. Acesso em: 12 out. 2016, 2016

BURCH, David; LAWRENCE, Geoffrey. Towards a third food regime: behind the transformation. *Agriculture and Human Values*, v. 26, n. 4, p. 267–279, dez. 2009.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.

CLAPP, Jennifer. *Food security and international trade – unpacking disputed narratives – the state of agricultural commodity markets 2015-16*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015.

DAVIS, Christina L. International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization. *American Political Science Review*, v. 98, n. 1, fev. 2004. Disponível em: <http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055404001066>. Acesso em: 28 jun. 2016.

DELGADO, Nelson Giordano. *O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado*. 2000. 453 f. Universidade Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

DELGADO, Nelson Giordano; SOARES, Adriano Campolina de O. The G20: its origin, evolution, meaning, and prospects. *Global Issue Papers*, v. 25, n. 5, p. 1–51, 2005.

EAGLETON-PIERCE, Matthew. Rethinking Global Trade. In: EAGLETON-PIERCE, MATTHEW; JONES, EMILY; NICOLAÏDIS, KALYPSO. *Building Blocks for a Global Trade Ethics – A Compendium of the Oxford Programme on Global Trade Ethics*. Oxford: University of Oxford, 2009.

ESTADOS UNIDOS. *Presidential Memorandum Regarding Withdrawal of the United States from the Trans-Pacific Partnership Negotiations and Agreement*. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/23/presidential-memorandum-regarding-withdrawal-united-states-trans-pacific>>. Acesso em: 24 jan. 2017.

ESTADOS UNIDOS. *United States Trade Representative – Statement by Ambassador Froman on U.S. – India WTO Trade Facilitation Agreement*. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2014/November/Statement-by-Ambassador-Froman-on-US-India-WTO-Trade-Facilitation-Agreement>>. Acesso em: 12 out. 2016.

EVANS. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, v. 28–29, p. 107–157, abr. 1993.

FAO. *The FAO Hunger Map 2015*. Disponível em: <<http://www.fao.org/hunger/en/>>.

FAO. *The State of Food Insecurity in the World – Meeting the 2015 international hunger targets: taking stock of uneven progress*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015.

Final Communiqué of the Asian-African Conference. [S.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.issafrica.org/uploads/BANDUNG55.PDF>>. Acesso em: 11 jun. 2016, 24 abr. 1955

FLETCHER, Ian. *Free trade doesn't work: what should replace it and why*. Washington, D.C: U.S. Business and Industry Council, 2010.

FOUCAULT, Michel. *A ordem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. 14 ed. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

FOUCAULT, Michel. *Estratégia, poder-saber*. 2. ed. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FRIEDMANN, Harriet. The Political Economy of Food: a Global Crisis. *New Left Review*, n. 197, p. 29–57, 1993.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the State System: The rise and decline of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, v. 29, n. 2, p. 93–117, ago. 1989.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. (Coleção Leitura).

FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo, SP: Companhia Editora Nacional, 1980.

GERHART, Peter M. The World Trade Organization and Participatory Democracy: The Historical Evidence. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 37, n. 4, 1 out. 2004. Disponível em: <http://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1231&context=faculty_publications>. Acesso em: 6 ago. 2016.

GILPIN, Robert. *Global political economy: understanding the international economic order*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2001.

GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global*. Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Global, 2004.

GILPIN, Robert. *The political economy of international relations*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1987.

HERNANDEZ, Maria Pia. *Incorporating Gender Considerations for the Designation of Special Products in WTO Agriculture Negotiations*. Geneva: IGTN, 2005. Disponível em: <https://www.coc.org/files/Abstract_Maria_Pia_Hernandez.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2016.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2004.

HURRELL, Andrew (Org.). *Os Brics e a ordem global*. 1. ed. Rio de Janeiro, Brasil: FGV Editora, 2009. (FGV de bolso. Série Entenda o mundo).

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *Pontes Boletim Diário – Notícias diárias sobre a 9ª Conferência Ministerial da OMC*, nº 5. Bali: International Centre for Trade and Sustainable Development, dez. 2013.

INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT. Rodada Doha: chegamos muito perto, mas não chegamos lá... *Pontes*, v. 4, n. 4, p. 1–3, ago. 2008.

JAGUARIBE, Anna. Introdução. *Brasil e China no reordenamento das relações internacionais: desafios e oportunidades*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. p. 7–10.

JAKOBSEN, Kjeld. *Comércio internacional e desenvolvimento: do GATT à OMC: discurso e prática*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2005.

KEOHANE, Robert O. *Power and governance in a partially globalized world*. London; New York: Routledge, 2002.

MABLY, Paul. Centralized production: the group of 33. In: TUSSIE, DIANA (Org.). *The politics of trade: the role of research in trade policy and negotiation*. Studies in international institutional dynamics. Dordrecht: Nijhoff, 2009.

MACHADO, Roberto (Org.). Introdução – Por uma genealogia do poder. In: FOUCAULT, MICHEL. *Microfísica do poder*. 24 ed. Rio de Janeiro: GRAAL, 2007.

MALUF, Renato Sérgio. Segurança alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 1, p. 134–140, mar. 1995.

MARTINUSSEN, John. *Society, state, and market: a guide to competing theories of development*. London; Atlantic Highlands, N.J., USA: Halifax, Nova Scotia: Pretoria: Zed Books; Fernwood Pub.; HRSC/RGN, 1997.

MCMICHAEL, Philip. The Power of Food. *Agriculture and Human Values*, v. 17, p. 21–33, 2000.

MELÉNDEZ-ORTIZ, Ricardo; BELLMANN, Christophe; HEPBURN, Jonathan. Overview. In: MELÉNDEZ-ORTIZ, RICARDO; BELLMANN, CHRISTOPHE; HEPBURN, JONATHAN (Org.). *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context - a collection of short essays*. Geneva: ICTSD, 2014. p. 248. Disponível em: <http://www.ictsd.org/sites/default/files/research/Tackling%20Agriculture%20in%20the%20Post-Bali%20Context_0.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. *Plano Agrícola e Pecuário 2013 – 2014*. Brasília: Governo Brasileiro, 2013. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/arq_editor/file/acs/PAP20132014-web.pdf>.

MURPHY, Sophia. Land Grabs and Fragile Food Systems: The Role of Globalization. *Institute for Agriculture and Trade Policy*, p. 3–12, 2013.

MURPHY, Sophia; BURCH, David; CLAPP, Jennifer. *Cereal Secrets*. OXFAM Research Reports, ago. 2012. Disponível em:

<<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-en.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2016.

NGUYEN, Quoc Dinh; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público: formação do direito, sujeitos, relações diplomáticas e consulares, responsabilidade, resolução de conflitos, manutenção da paz, espaços internacionais, relações económicas, ambiente*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

OMC. *Agreement Establishing the World Trade Organization*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#wtoagreement>. Acesso em: 7 jun. 2016a, 1994

OMC. *Agreement on Agriculture*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#wtoagreement>. Acesso em: 7 jun. 2016b, 1994

OMC. *Annual Report 2014*. Geneva: [s.n.], 2014.

OMC. *Annual Report 2016*. Geneva: [s.n.], 2016a.

OMC. *Development: Definition*. oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/d1who_e.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016b.

OMC. *Domestic support: Amber, Blue and Green Boxes*. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd13_boxes_e.htm>. Acesso em: 23 nov. 2016c.

OMC. *General Agreement on Tariffs and Trade*. [S.l: s.n.], 1994c

OMC. *Groups in the Negotiations*. oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016d.

OMC. *International Trade Statistics 2015*. [S.l: s.n.]. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2016. 2015

OMC. *Least-developed countries*. oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org7_e.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016e.

OMC. *Members and Observers*. oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>. Acesso em: 1 set. 2016f.

OMC. *Overview of the WTO Secretariat*. oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/secre_e/intro_e.htm>. Acesso em: 29 jun. 2016g.

OMC. *Overview: The World Trade Organization – the WTO – is the international organization whose primary purpose is to open trade for the benefit of all.* oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm>. Acesso em: 27 jun. 2016h.

OMC. *Public stockholding for food security purposes.* Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci38_e.htm>. Acesso em: 23 nov. 2016i.

OMC. *The Bali decision on stockholding for food security in developing countries.* oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/factsheet_agng_e.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016j.

OMC. *The Boxes.* Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/agboxes_e.htm>. Acesso em: 23 nov. 2016k.

OMC. *Understanding the WTO: developing countries.* Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm>. Acesso em: 13 jul. 2016l.

OMC. *WTO accessions.* oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm>. Acesso em: 11 out. 2016m.

OMC. *WTO organization chart.* oficial. Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org2_e.htm>. Acesso em: 28 jun. 2016n.

ONU. *India.* oficial. Disponível em: <<http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=INDIA>>. Acesso em: 11 out. 2016a.

ONU. *Promote Sustainable Development.* oficial. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/what-we-do/promote-sustainable-development/index.html>>. Acesso em: 13 jul. 2016b.

ONU. *What are least developed countries (LDCs)?* oficial. Disponível em: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc_info.shtml>. Acesso em: 13 jul. 2016c.

PAULA, Nilson De. As perspectivas do livre comércio para a agricultura. v. 9, p. 76–101, Out 1997.

PAULA, Nilson De; DELGADO, Nelson Giordano. Fragmentation of Brazilian Food System: Between Global Markets and Food Security. *Journal of Food Security*, v. 4, n. 5, p. 120–125, 2016.

PAULA, Nilson De; PESSALI, Huáscar. Agricultural Trade Negotiations and the Challenges of Food Security. *Agrarian South: Journal of Political Economy*, v. 3, n. 3, p. 313–335, 1 dez. 2014.

PECHLANER, Gabriela; OTERO, Gerardo. The Neoliberal Food Regime: Neoregulation and the New Division of Labor in North America: The Neoliberal Food Regime. *Rural Sociology*, v. 75, n. 2, p. 179–208, 1 fev. 2010.

RATHIN, Roy. South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm? *Poverty in Focus – South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?*, v. 20, n. IPC-IG/PNUD, p. 25, 2010.

REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público: Curso Elementar*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROACH, Brian. A primer on multinational corporations. In: CHANDLER, ALFRED D.; MAZLISH, BRUCE (Org.). *Leviathans: multinational corporations and the new global history*. Cambridge, UK; New York: Cambridge, 2005.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2–3, p. 129–168, 1988.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, JOSÉ FLÁVIO SOMBRA (Org.). *História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 197–230.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Michelle Moraes de Sá E. How Did We Get Here? The Pathways of South-South Cooperation. *Poverty in Focus – South-South Cooperation: The Same Old Game or a New Paradigm?*, v. 20, n. IPC-IG/PNUD, p. 25, 2010.

STEGER, Debra P. The Future of the WTO: The Case for Institutional Reform. *Journal of International Economic Law*, v. 12, n. 4, p. 803–833, 1 dez. 2009.

STEGER, Debra P. The House that WTO Members Built. In: STEGER, DEBRA P. (Org.). *The world trade organization*. London: Routledge, 2014. p. 1–22. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2469951>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

STEGER, Debra P. The Struggle for Legitimacy in the WTO. In: CURTIS, JOHN M.; CIURIAK, DAN (Org.). *Trade Policy Research 2003*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, 2003. p. 111–142. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2006636>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 571–610, jul. 1995.

THE GROUP OF 77. *About the group of 77*. oficial. Disponível em: <<http://www.g77.org/doc/>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

UNCTAD. *A Brief History of UNCTAD*. oficial. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/A-Brief-History-of-UNCTAD.aspx>>. Acesso em: 11 jun. 2016.

VEIGA, José Eli Da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WEISS, Linda. Globalization and state power. *Development and Society*, v. 29, n. 1, p. 1–15, 2000.

WEISS, Linda. Globalization and the myth of the powerless state. *New Left Review*, v. 225, p. 3–27, 1997.

WILKINSON, John. *O Futuro do sistema alimentar*. São Paulo: Hucitec, 1989.